

**National Freight Consultants Inc. and  
National Freight Systems Appellants;**

and

**Motor Transport Board, Reimer Express  
(Pacific) Ltd. and Alberta Motor Transport  
Association Respondents.**

1979: October 31, November 1; 1980: May 6.

Present: Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey,  
McIntyre and Chouinard JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF  
ALBERTA**

*Carriers — Common carriers — Extraprovincial licence issued by provincial transport board valid — Provincial seizure powers not displaced by federal legislation — Motor Vehicle Transport Act, R.S.C. 1970, c. M-14, ss. 3, 5, 6 — The Public Service Vehicles Act, R.S.A. 1970, c. 300, ss. 3, 58.*

The Alberta Motor Transport Board issued a licence for the transportation of general cargo from Calgary, Alberta, to the Alberta/British Columbia boundary for furtherance to two points therein specified in the Province of British Columbia. This licence the appellants acquired by a transfer approved by the Alberta Board. The British Columbia Motor Carrier Commission thereafter issued a licence to the appellants authorizing the transportation of certain specified materials and articles from the Vancouver area to the British Columbia/Alberta boundary. The appellants sought to transport the cargo specified in the Alberta licence from Vancouver to Calgary either under a combination of the two licences or by reason of the Alberta licence alone or by reason of their right at law, untrammelled by the Alberta statute (in the submission of the appellants), to transport interprovincial cargo into and out of the Province of Alberta without reference to the Alberta licensing agency.

In the course of the differences which arose between the parties, the Alberta Board seized some of the appellants' trucks and cargo transported therein. Proceedings were then instituted by the appellants for a declaration that the actions of the Alberta Board "which purport to affect the operations of the [appellants] in the Province of British Columbia or any jurisdiction outside the Province of Alberta are *ultra vires* of the [respondent] . . ."; and " . . . any action by the [respondent] which

**National Freight Consultants Inc. et National  
Freight Systems Appelantes;**

et

**Motor Transport Board, Reimer Express  
(Pacific) Ltd. et Alberta Motor Transport  
Association Intimées.**

1979: 31 octobre, 1 novembre; 1980: 6 mai.

Présents: Les juges Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz,  
Estey, McIntyre et Chouinard.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA**

*Voituriers — Voituriers publics — Validité d'un permis extra-provincial délivré par une commission provinciale de transport — Loi fédérale sans effet sur les pouvoirs provinciaux de saisie — Loi sur le transport par véhicule à moteur, S.R.C. 1970, chap. M-14, art. 3, 5, 6 — The Public Service Vehicles Act, R.S.A. 1970, chap. 300, art. 3, 58.*

L'Alberta Motor Transport Board a délivré un permis pour le transport de marchandises générales de Calgary (Alberta) jusqu'à la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique à destination de deux points de la Colombie-Britannique spécifiés dans le permis. Les appelantes ont obtenu ce permis aux termes d'une cession approuvée par la commission de l'Alberta. La British Columbia Motor Carrier Commission a subséquemment délivré aux appellantes un permis de transport de matériaux et d'outillage spécifiés de la région de Vancouver jusqu'à la frontière entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. Les appelantes cherchent à transporter de Vancouver à Calgary les marchandises spécifiées dans le permis délivré par la commission de l'Alberta sous l'autorité des deux permis réunis ou du permis délivré par la commission de l'Alberta seulement ou en vertu de leur droit général, non entravé, selon elles, par la Loi de l'Alberta, de faire du transport interprovincial en direction et en provenance de la province de l'Alberta, sans tenir compte de l'organisme albertain chargé de délivrer les permis.

Au cours du différend qui a opposé les parties, l'Alberta Board a saisi quelques camions de l'appelante et la marchandise qu'ils transportaient. Les appelantes ont institué des procédures en vue d'obtenir un jugement qui déclarerait que les actes de la commission de l'Alberta «qui visent à porter atteinte à l'activité des [appellantes] dans la province de la Colombie-Britannique ou dans tout ressort à l'extérieur de la province de l'Alberta excèdent les pouvoirs de l'[intimée] . . .»; et « . . . toute

purports to affect the operations of that part of the [appellants'] business which constitutes the transportation of merchandise which originates in Alberta from Alberta to any other jurisdiction is *ultra vires* of the [respondent]; and for restraining orders and related relief and remedies.

A further claim was made for damages for seizure of the appellants' equipment whatever the outcome of the appeal might be with respect to the licensing issue.

The action succeeded at trial. On appeal by the respondent Board to the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta, the appeal was allowed. The appellants then appealed to this Court.

*Held:* The appeal should be dismissed.

Section 3 of the *Motor Vehicle Transport Act*, R.S.C. 1970, c. M-14, reads:

3. (1) Where in any province a licence is by the law of the province required for the operation of a local undertaking, no person shall operate an extra-provincial undertaking in that province unless he holds a licence issued under the authority of this Act.

(2) The provincial transport board in each province may in its discretion issue a licence to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province upon the like terms and conditions and in the like manner as if the extra-provincial undertaking operated in the province were a local undertaking.

Section 3 should be read as an entity and not as two isolated or unrelated subprovisions. Inside the province the extraprovincial undertaking must hold a licence from the local board sitting as a federally authorized agency under subs. (1). Subsection (2) must be dealing with something additional. If the word "through" is confined to that part of the extraprovincial undertaking "in" the province, then subs. (2) adds nothing to subs. (1). If "into" on the other hand recognizes the existence of that part of the extraprovincial undertaking operating outside the province, for the purpose of ascertaining and licensing the transportation service from its point of origin, then something additional to subs. (1) is introduced into s. 3. If the subsection is read on such a restricted basis as to exclude any authorization in respect of transportation services "out of" the province, an unrealistic result is produced. The provincial board in the discharge of its federal functions may then apply its regulatory authority to all aspects of the transportation of goods by motor vehicles except the extraprovincial transportation of goods which originates in the province.

action de l'[intimée] qui tend à porter atteinte à l'activité de la partie de l'entreprise des [appelantes] qui consiste à transporter des marchandises de l'Alberta, d'où elles proviennent, vers tout autre ressort, excède les pouvoirs de l'[intimée]»; et, d'autre part, des ordonnances de ne pas faire et les redressements y afférents.

Une réclamation a été faite pour les dommages-intérêts causés par la saisie de l'équipement des appelantes, quelle que soit l'issue du pourvoi sur la question des permis.

L'action a été maintenue en première instance. La Commission intimée a interjeté appel à la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta qui a accueilli l'appel. D'où le pourvoi des appelantes devant cette Cour.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

L'article 3 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, S.R.C. 1970, chap. M-14, se lit comme suit:

3. (1) Lorsque, dans une province, la loi de la province exige un permis pour la mise en service d'une entreprise locale, nulle personne ne doit y exploiter une entreprise extra-provinciale, sauf si elle détient un permis délivré sous l'autorité de la présente loi.

(2) La commission provinciale de transport, dans chaque province, peut, à sa discrétion, délivrer à une personne un permis d'exploiter une entreprise extra-provinciale en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci, aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale.

L'article 3 doit être considéré comme un tout et non comme deux dispositions isolées ou sans rapport entre elles. Dans les limites de la province, l'entreprise extra-provinciale doit détenir un permis délivré par la commission de transport locale siégeant à titre d'organisme délégué du fédéral conformément au par. (1). Le paragraphe (2) doit donc viser quelque chose de plus. Si l'expression «en passant à travers» la province se limite à cette partie de l'entreprise extra-provinciale qui «y» est exploitée, alors le par. (2) n'ajoute rien au par. (1). Si, par contre, l'expression «en pénétrant dans» la province reconnaît l'existence de cette partie de l'entreprise extra-provinciale exploitée à l'extérieur de la province, en vue de déterminer le service de transport et de lui délivrer un permis à partir de son point d'origine, alors l'art. 3 va plus loin que son seul par. (1). Si l'on attribue au paragraphe un sens si restreint qu'il exclut toute autorisation à l'égard de services de transport «hors de» la province, on en arrive à un résultat peu réaliste. La commission provinciale dans l'exécution de ses fonctions fédérales peut alors appliquer son pouvoir de réglemen-

It is difficult to understand how the public interest would be ascertained and served in the discharge of its regulatory function if such a board could not extend its activities and its regulatory impact to what would appear to be a very significant, if not the most important, part of the regulations of motor vehicle transport in relation to its provincial community.

Section 3(2) clearly encompasses the licensing of an extraprovincial undertaking operating in, across, into and out of the province whether such transportation service relates to the interprovincial or international carriage of goods. This conclusion was reached in reliance upon the words in subs. (2), that is, "into or through the province", as well as the definition of an "extra-provincial undertaking" in s. 2 of the Act where that expression is defined as including an undertaking "for the transport . . . of goods . . . connecting a province with any other . . . or extending beyond the limits of a province".

Accordingly, the extra-provincial licence issued by the Alberta Board was valid.

The claim for damages failed. Section 6(1) of the *Motor Vehicle Transport Act*, which imposes penalties for a breach of the Act, does not displace the provincial seizure powers under s. 58 of *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1970, c. 300.

*Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569; *R. v. Smith*, [1972] S.C.R. 359; *Attorney General of Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; *Re Kleysen's Cartage Co. Ltd. and Motor Carrier Board of Manitoba* (1965), 48 D.L.R. (2d) 716; *R. v. Canadian American Transfer Ltd.*, [1970] 1 O.R. 262; *Registrar of Motor Vehicles v. Canadian American Transfer Ltd.*, [1972] S.C.R. 811; *Vancouver-Seattle Bus Lines Ltd. v. Lieutenant-Governor in Council of British Columbia* (1963), 42 D.L.R. (2d) 82; *R. v. Glibbery* (1962), 36 D.L.R. (2d) 548; *R. v. Isaac*, [1973] 3 O.R. 833, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal of Alberta<sup>1</sup>, allowing an appeal from a judgment of McDonald J. Appeal dismissed.

<sup>1</sup> [1979] 2 W.W.R. 534, 96 D.L.R. (3d) 278.

tation à tous les aspects du transport de marchandises par véhicule à moteur, à l'exception du transport extra-provincial de marchandises dont le point de départ se situe dans la province. On voit mal comment l'intérêt public pourrait être servi si, dans l'exercice de ses fonctions de réglementation, pareille commission ne peut étendre son activité et sa réglementation à ce qui est apparemment une partie très importante sinon la partie la plus importante de la réglementation du transport par véhicule à moteur dans une province.

Le paragraphe 3(2) englobe clairement la délivrance d'un permis à une entreprise extra-provinciale qui fait affaire dans la province, hors de celle-ci, en passant à travers celle-ci ou en y pénétrant, que ce service de transport se rapporte au transport interprovincial ou international de marchandises. La conclusion est fondée en ce sens sur les termes du par. (2), savoir «en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci» de même que sur la définition d'une «entreprise extra-provinciale» à l'art. 2 de la Loi qui comprend une entreprise «pour le transport . . . de marchandises . . . reliant une province à une autre . . . ou s'étendant au-delà des limites d'une province».

Par conséquent, le permis extra-provincial délivré par la commission de l'Alberta est valide.

La réclamation en dommages-intérêts est rejetée. Le paragraphe 6(1) de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, qui impose une sanction pour la violation de la Loi, n'a pas rendu inapplicable les pouvoirs provinciaux de saisie en vertu de l'art. 58 de *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1970, chap. 300.

Jurisprudence: *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569; *R. c. Smith*, [1972] R.C.S. 359; *Procureur général de l'Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541; *Re Kleysen's Cartage Co. Ltd. and Motor Carrier Board of Manitoba* (1965), 48 D.L.R. (2d) 716; *R. v. Canadian American Transfer Ltd.*, [1970] 1 O.R. 262; *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Limited*, [1972] R.C.S. 811; *Vancouver-Seattle Bus Lines Ltd. v. Lieutenant-Governor in Council of British Columbia* (1963), 42 D.L.R. (2d) 82; *R. v. Glibbery* (1962), 36 D.L.R. (2d) 548; *R. v. Isaac*, [1973] 3 O.R. 833.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta<sup>1</sup>, qui a accueilli l'appel interjeté du jugement du juge McDonald. Pourvoi rejeté.

<sup>1</sup> [1979] 2 W.W.R. 534, 96 D.L.R. (3d) 278.

*T. J. Duckworth, Q.C.*, and *E. N. Vink*, for the appellants.

*A. P. Hnatiuk* and *S. G. Fowler*, for the respondent Motor Transport Board.

*P. G. Ponting*, for the respondents, Reimer Express (Pacific) Ltd. and Alberta Motor Transport Association.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—The proceedings giving rise to this appeal originated with a licence issued by the Alberta Motor Transport Board (hereinafter referred to as the Alberta Board) for the transportation of general cargo from Calgary, Alberta, to the Alberta/British Columbia boundary for furtherance to two points therein specified in the Province of British Columbia. This licence the appellants acquired by a transfer approved by the Alberta Board. The British Columbia Motor Carrier Commission (hereinafter referred to as the B.C. Board) thereafter issued a licence to the appellants authorizing the transportation of certain specified materials and articles from the Vancouver area to the British Columbia/Alberta boundary. The appellants seek to transport the cargo specified in the Alberta licence from Vancouver to Calgary either under a combination of the two licences or by reason of the Alberta licence alone or by reason of their right at law, untrammelled by the Alberta statute (in the submission of the appellants), to transport interprovincial cargo into and out of the Province of Alberta without reference to the Alberta licensing agency.

In the course of the differences which arose between the parties the respondents seized the equipment of the appellants and a further claim is made in these proceedings for damages for such seizure whatever the outcome of the appeal may be with respect to the licensing issue.

It should be said at the outset that we are here no longer concerned with any constitutional issue concerning the right of the federal government to

*T. J. Duckworth, c.r.* et *E. N. Vink*, pour les appelantes.

*A. P. Hnatiuk* et *S. G. Fowler*, pour l'intimée Motor Transport Board.

*P. G. Ponting*, pour les intimées, Reimer Express (Pacific) Ltd. et Alberta Motor Transport Association.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Les procédures à l'origine de ce pourvoi découlent d'un permis délivré par l'Alberta Motor Transport Board (ci-après appelée la commission de l'Alberta) pour le transport de marchandises générales de Calgary (Alberta) jusqu'à la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique à destination de deux points de la Colombie-Britannique spécifiés dans le permis. Les appelantes ont obtenu ce permis aux termes d'une cession approuvée par la commission de l'Alberta. La British Columbia Motor Carrier Commission (ci-après appelée la commission de la Colombie-Britannique) a subséquemment délivré aux appelantes un permis de transport de matériaux et d'outillage spécifiés de la région de Vancouver jusqu'à la frontière entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. Les appelantes cherchent à transporter de Vancouver à Calgary les marchandises spécifiées dans le permis délivré par la commission de l'Alberta sous l'autorité des deux permis réunis ou du permis délivré par la commission de l'Alberta seulement ou en vertu de leur droit général, non entravé, selon elles, par la Loi de l'Alberta, de faire du transport interprovincial en direction et en provenance de la province de l'Alberta, sans tenir compte de l'organisme albertain chargé de délivrer les permis.

Au cours du différend qui a opposé les parties, les intimées ont saisi l'équipement des appelantes; ces dernières réclament donc des dommages-intérêts à cause de cette saisie, quelle que soit l'issue du pourvoi sur la question des permis.

Il convient de souligner au départ qu'en l'espèce, cette Cour n'a plus à examiner la question constitutionnelle concernant le droit du gouvernement

enact the *Motor Vehicle Transport Act* by virtue of the decision of this Court in *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*<sup>2</sup> and *The Queen v. Smith*<sup>3</sup>.

The portion of the Alberta licence here in issue states:

EXTRA PROVINCIAL OPERATING AUTHORITY  
CERTIFICATE

CERTIFICATE HOLDER National Freight Consultants  
Inc.

BY VIRTUE OF AUTHORITY VESTED IN THE HIGHWAY TRAFFIC BOARD OF THE PROVINCE OF ALBERTA BY THE MOTOR VEHICLE TRANSPORT ACT (STATUTES OF CANADA) AND THE PUBLIC SERVICE VEHICLES ACT OF ALBERTA BEING CHAPTER 300 R.S.A. 1970, AUTHORITY IS HEREBY GRANTED TO OPERATE PUBLIC SERVICE VEHICLES OUT OF, INTO OR THROUGH THE PROVINCE OF ALBERTA IN EXTRA-PROVINCIAL UNDERTAKINGS FOR THE FOLLOWING PURPOSES AND IN ACCORDANCE WITH THE FOLLOWING SCHEDULE:

[Paragraphs (a) to (e) inclusive are not herein relevant.]

(f) Commodities: General Merchandise.

From: Calgary, Alberta.

To: Alberta/British Columbia boundary for furtherance to Golden and Revelstoke and vice versa.

NOTE: This Operating Authority Certificate expires on June 7th, 1977, and will not be renewed unless equivalent authority is filed from British Columbia, under the new name of National Freight Consultants Inc., prior to June 7th, 1977, a copy of which is to be filed with this Board.

THE AUTHORITY GRANTED BY THIS CERTIFICATE AS IT APPLIES TO ANY ONE JURISDICTION IS SUBJECT TO THE CONDITION THAT THE HOLDER THEREOF OBTAINS OR HOLDS EQUIVALENT AUTHORITY FROM THAT JURISDICTION.

fédéral d'adopter la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* vu les arrêts de cette Cour, *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*<sup>2</sup> et *La Reine c. Smith*<sup>3</sup>.

La partie pertinente du permis délivré par la commission de l'Alberta se lit comme suit:

[TRADUCTION]

CERTIFICAT D'EXPLOITATION D'UNE ENTREPRISE EXTRA-PROVINCIALE

TITULAIRE: National Freight Consultants Inc.

EN VERTU DU POUVOIR CONFÉRÉ À LA HIGHWAY TRAFFIC BOARD DE L'ALBERTA SOUS L'AUTORITÉ DE LA LOI SUR LE TRANSPORT PAR VÉHICULE À MOTEUR (STATUTS DU CANADA) ET DE THE PUBLIC SERVICE VEHICLES ACT DE L'ALBERTA (CHAPITRE 300, R.S.A. 1970), AUTORISATION EST PAR LES PRÉSENTES OCTROYÉE À DES ENTREPRISES EXTRA-PROVINCIALES D'EXPLOITER DES VÉHICULES D'ENTREPRISE PUBLIQUE QUI PÉNÈTRENT DANS LA PROVINCE DE L'ALBERTA, EN SORTENT OU LA TRAVERSENT POUR LES FINS CI-APRÈS ÉNONCÉES ET CONFORMÉMENT À LA LISTE QUI SUIT:

[Les alinéas a) à e) ne sont pas pertinents en l'espèce.]

f) Marchandises: de type général.

De: Calgary (Alberta).

À: La frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique à destination de Golden et de Revelstoke et vice versa.

NOTE: Ce certificat d'exploitation expire le 7 juin 1977. Il ne sera pas renouvelé à moins qu'une demande d'autorisation semblable ne soit déposée en Colombie-Britannique, sous la nouvelle raison sociale de National Freight Consultants Inc., avant le 7 juin 1977, dont copie devra être déposée à la Commission.

DANS LA MESURE OÙ L'AUTORISATION OCTROYÉE AUX TERMES DE CE CERTIFICAT S'APPLIQUE À UN AUTRE RESSORT, ELLE N'EST VALIDE QUE SI LE TITULAIRE DU CERTIFICAT OBTIENT OU DÉTIENT UNE AUTORISATION ÉQUIVALENTE DE CE RESSORT-LÀ.

<sup>2</sup> [1968] S.C.R. 569.

<sup>3</sup> [1972] S.C.R. 359.

<sup>2</sup> [1968] R.C.S. 569.

<sup>3</sup> [1972] R.C.S. 359.

THIS AUTHORITY DOES NOT GRANT PERMISSION TO ENGAGE IN ANY FORM OF INTRA-PROVINCIAL OPERATION.

THIS CERTIFICATE PERMITS LOADING OR UNLOADING ONLY AT POINTS DESIGNATED.

THIS CERTIFICATE SHALL NOT BE CAPITALIZED, SOLD, ASSIGNED, LEASED OR TRANSFERRED WITHOUT THE PRIOR WRITTEN APPROVAL OF THE BOARD.

\* THIS CERTIFICATE EXPIRES, UNLESS OTHERWISE REVOKED OR CANCELLED BY THE BOARD, MIDNIGHT June 7th, 1977.

ISSUED AT EDMONTON, ALBERTA THIS 7TH DAY OF June, 1976.

Shortly thereafter, on June 11, 1976, the Board issued an Intra-Provincial Operating Authority Certificate to the appellants authorizing the transfer of general merchandise "from point to point within the Province of Alberta".

By its order issued on October 25, 1976, the B.C. Board, purporting likewise to act under both the British Columbia legislation (the *Motor Carrier Act*, R.S.B.C. 1960, c. 252) and the above-noted federal legislation, issued to the appellants a licence upon the following terms:

Commodities to be carried:

Building materials including glass and reinforcing steel; machinery and construction equipment, which because of size or weight requires the use of special loading or unloading equipment, or is self-loaded or unloaded under its own power (Charter Trips)

For whom to be carried:

One individual or company only at any one time

Area, route or territory:

From Vancouver and points situated within 45 road-miles of its boundaries transported to the B.C.-Alberta border or vice versa.

Thereafter the appellants were notified by the Alberta Board that it was making "spot checks" in order to determine whether or not the appellants were operating in violation of their Alberta author-

\* The Court is advised that this certificate is being re-issued on an annual basis until this litigation is complete.

LA PRÉSENTE AUTORISATION INTERDIT TOUTE FORME D'EXPLOITATION D'ENTREPRISE INTRAPROVINCIALE.

LE PRÉSENT CERTIFICAT PERMET LE CHARGEMENT OU LE DÉCHARGEMENT AUX ENDROITS DÉSIGNÉS SEULEMENT.

LE PRÉSENT CERTIFICAT NE DOIT ÊTRE NI CAPITALISÉ, NI VENDU, NI CÉDÉ, NI LOUÉ NI TRANSFÉRÉ SANS L'APPROBATION ÉCRITE PRÉALABLE DE LA COMMISSION.

\* LE CERTIFICAT EXPIRE À MINUIT le 7 juin 1977, SAUF SA RÉVOCATION OU SON ANNULATION PAR LA COMMISSION.

DÉLIVRÉ À EDMONTON (ALBERTA) le 7 juin 1976.

Peu après, soit le 11 juin 1976, la Commission a délivré un Certificat d'exploitation d'une entreprise intra-provinciale aux appelantes pour leur permettre de faire le transport de marchandises générales [TRADUCTION] «d'un endroit à un autre dans les limites de la province de l'Alberta».

Par un ordre rendu le 25 octobre 1976, la commission de la Colombie-Britannique, prétendant également agir en vertu de la loi provinciale (la *Motor Carrier Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 252) et de la loi fédérale susmentionnée, délivrait aux appelantes le permis suivant:

[TRADUCTION]

Marchandises à être transportées:

Des matériaux de construction y compris du verre et de l'acier d'armature; de la machinerie et de l'équipement de construction qui à cause de sa dimension ou de son poids nécessite l'utilisation d'un équipement spécial pour le charger ou le décharger, ou qui est autonome à cet égard. (voyages sous contrat d'affrètement).

Pour le compte de:

Un seul particulier ou une seule compagnie à la fois.

Secteur, parcours ou territoire:

De Vancouver et d'autres endroits situés dans un rayon de 45 milles de ses limites jusqu'à la frontière entre la Colombie-Britannique et l'Alberta ou vice versa.

La commission de l'Alberta a ensuite avisé les appelantes qu'elle procéderait à des «contrôles intermittents» afin de déterminer si ces dernières contrevenaient à l'autorisation qu'elle leur avait

\* On a avisé cette Cour de la reconduction annuelle du certificat jusqu'au terme du présent litige.

ization. The initial response of the appellants was to seek an audience with the Alberta Board to discuss its operations under the authorities issued by the two provinces. Ultimately, the Alberta Board notified the appellants, pursuant to *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1970, c. 300, to appear before the Board "to show cause why the Board would not suspend, revoke, alter or amend Alberta Extra-Provincial Operating Authority ...". During the early months of 1977, discussions (oral and by correspondence) took place between the parties culminating in the assertion by the appellants of their right to continue the transportation of goods between Calgary and Vancouver without further or other licences. Consequently, the Alberta Board seized some of the appellants' trucks and cargo transported therein thus causing the appellants to make arrangements with other truck operators to forward the cargo to its destination. There is little doubt, for what relevance it may have, that the appellants consistently took the view that the Alberta Board had no jurisdiction to prevent the appellants from operating transportation service between Vancouver and Calgary. In fact, the appellants invited the Alberta Board to challenge this alleged right by laying charges against the appellants, presumably under either the federal or the Alberta statute, or both. The Alberta Board responded by seizing the cargo being transported by the appellants and these proceedings were then instituted by the appellants for a declaration that the actions of the Alberta Board "which purport to affect the operations of the [appellants] in the Province of British Columbia or any jurisdiction outside the Province of Alberta are *ultra vires* of the [respondent] ..."; and "... any action by the [respondent] which purports to affect the operations of that part of the [appellants'] business which constitutes the transportation of merchandise which originates in Alberta from Alberta to any other jurisdiction is *ultra vires* of the [respondent]"; and for restraining orders and related relief and remedies.

accordée. La première réaction des appelantes a été de solliciter une audition devant la commission de l'Alberta pour discuter de leurs activités eu égard aux permis délivrés par les deux provinces. Conformément à *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1970, chap. 300, la commission de l'Alberta a finalement assigné les appelantes devant elle [TRADUCTION] «pour faire valoir les raisons pour lesquelles la Commission ne devrait pas suspendre, révoquer, changer ou modifier le certificat d'exploitation d'une entreprise extra-provinciale délivrée par elle ...». Durant les premiers mois de 1977, les parties ont communiqué oralement et par écrit; à l'issue de ces discussions, les appelantes ont affirmé leur droit de continuer à transporter des marchandises entre Calgary et Vancouver sans avoir à obtenir d'autres permis. En conséquence, la commission de l'Alberta a saisi certains camions des appelantes de même que leur chargement. Les appelantes ont donc dû recourir à d'autres entreprises de camionnage pour faire transporter le chargement jusqu'à son point de destination. Il ne fait aucun doute, quelle que puisse être la pertinence de cette affirmation, que les appelantes ont soutenu de façon constante que la commission de l'Alberta n'avait pas compétence pour les empêcher d'exploiter un service de transport entre Vancouver et Calgary. De fait, les appelantes ont invité la commission de l'Alberta à contester ce prétendu droit en partant des accusations contre elles, sous l'autorité, vraisemblablement, de la loi fédérale ou de la Loi de l'Alberta ou des deux à la fois. La commission de l'Alberta a répliqué par la saisie du chargement que transportait les appelantes. Celles-ci ont donc entamé les présentes procédures en vue d'obtenir un jugement qui déclarerait que les actes de la commission de l'Alberta [TRADUCTION] «qui visent à porter atteinte à l'activité des [appelantes] dans la province de la Colombie-Britannique ou dans tout ressort à l'extérieur de la province de l'Alberta excèdent les pouvoirs de l'[intimée] ...»; et [TRADUCTION] «... toute action de l'[intimée] qui tend à porter atteinte à l'activité de la partie de l'entreprise des [appelantes] qui consiste à transporter des marchandises de l'Alberta, d'où elles proviennent, vers tout autre ressort, excède les pouvoirs de l'[intimée]»; et, d'autre part, des ordonnances de ne pas faire et les redressements y afférents.

The issue thus arising is clear: is the effect of the licence issued to the appellant by the Alberta Board to prevent the appellant from transporting the designated cargo between Vancouver and Calgary? The Alberta Board takes the position that the appellants may not transport goods between these two points directly, that is non-stop as it were, or by any combination of loading and unloading of the goods at the intermediate points, Golden and Revelstoke, mentioned in the Alberta licence. The appellants are of the view that the only applicable legislation is, or could be, that of the Parliament of Canada, and such legislation as now exists deals only with international trucking or the intraprovincial transportation of goods relating to an international trucking operation.

The second issue relating to damages I will come to later.

The determination of this issue requires an interpretation of the *Motor Vehicle Transport Act*, R.S.C. 1970, c. M-14, principally ss. 3 and 5 thereof which read as follows:

3. (1) Where in any province a licence is *by the law of the province* required for the operation of a local undertaking, no person shall operate an extra-provincial undertaking in that province unless he holds a licence issued under the authority of this Act.

(2) The provincial transport board in each province may in its discretion issue a licence to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province *upon the like terms and conditions and in the like manner* as if the extra-provincial undertaking operated in the province were a local undertaking.

5. The Governor in Council may exempt any person or the whole or any part of an extra-provincial undertaking or any extra-provincial transport from all or any of the provisions of this Act.

(Italics added.)

The term "extra-provincial undertaking" and the term "law of the province" as those expressions are employed in s. 3 are defined in s. 2 of the Act as follows:

La question qui se pose est claire: le permis délivré à l'appelante par la commission de l'Alberta a-t-il pour effet de lui interdire de transporter le chargement désigné entre Vancouver et Calgary? La commission de l'Alberta adopte le point de vue que les appelantes ne peuvent transporter les marchandises entre ces deux points directement, c'est-à-dire sans faire d'arrêt, ou en chargeant et déchargeant des marchandises aux points intermédiaires, Golden et Revelstoke, mentionnés dans le permis de l'Alberta. Les appelantes allèguent que la seule législation applicable est, ou pourrait être, celle du Parlement du Canada et que cette législation, dans sa forme actuelle, ne traite que du camionnage international ou du transport intraprovincial de marchandises par rapport à l'exploitation d'une entreprise internationale de camionnage.

J'étudierai plus tard la seconde question, celle des dommages-intérêts.

Pour régler la première question, il faut interpréter la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, S.R.C. 1970, chap. M-14, et plus particulièrement ses art. 3 et 5:

3. (1) Lorsque, dans une province, *la loi de la province* exige un permis pour la mise en service d'une entreprise locale, nulle personne ne doit y exploiter une entreprise extra-provinciale, sauf si elle détient un permis délivré sous l'autorité de la présente loi.

(2) La commission provinciale de transport, dans chaque province, peut, à sa discrétion, délivrer à une personne un permis d'exploiter une entreprise extra-provinciale en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci, *aux mêmes conditions et de la même manière* que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale.

5. Le gouverneur en conseil peut exempter toute personne ou la totalité ou quelque partie d'une entreprise extra-provinciale, ou tout transport extra-provincial, de l'ensemble ou de l'une quelconque des dispositions de la présente loi.

(Les italiques sont de moi.)

Les expressions «entreprise extra-provinciale» et «loi de la province», dans le sens où elles sont employées à l'art. 3, sont définies à l'art. 2 de la Loi:



“extra-provincial undertaking” means a work or undertaking for the transport of passengers or goods by motor vehicle, connecting a province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

“law of the province” means a law of a province or municipality not repugnant to or inconsistent with this Act;

The purport of s. 3(1) is the simple prohibition of the operation of an extraprovincial undertaking in Alberta without a licence issued under the authority of the federal Act. Clearly the statute requires that such a licence be obtained from the Alberta Board. But the appellants say that the licence is either unnecessary in law or that it may not dictate the terms upon which the licence may be exercised outside Alberta. The definition of “extra-provincial undertaking” answers the first branch of the argument. Such a work may either connect one province with one or more provinces, or may simply extend beyond the provincial boundaries as in the case of international transport or transport between the provinces and one of the territories. Thus a licence is clearly required by the express terms of s. 3(1).

This carries us to the main contention of the appellants. It is said that the Alberta Board may not, as it has purported to do here, stipulate the points in British Columbia to and from which the appellants may transport cargo. This submission is based on the proposition that the federal statute was enacted in 1953-4 in direct response to the decision of the Privy Council in *Attorney General of Ontario et al. v. Winner et al.*<sup>4</sup>, a case concerned only with the operation of an international carrier, and hence the statute should be construed as extending only to such activities and not purely interprovincial transportation as is the case here. It is true that the precise circumstances giving rise to the *Winner* litigation relate to the transportation of passengers between the state of Maine and the provinces of New Brunswick and Nova Scotia, and the related intraprovincial transportation of passengers within New Brunswick. I make but two

«entreprise extra-provinciale» signifie un ouvrage ou une entreprise pour le transport de voyageurs ou de marchandises par véhicule à moteur, reliant une province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province;

«loi de la province» signifie une loi d'une province ou municipalité, non inconciliable ni incompatible avec la présente loi;

Le paragraphe 3(1) vise simplement à interdire l'exploitation d'une entreprise extra-provinciale en Alberta sans un permis délivré sous l'autorité de la loi fédérale. La Loi prévoit clairement que ce permis doit être obtenu de la commission de l'Alberta. Les appelantes prétendent toutefois que le permis n'est pas nécessaire du point de vue juridique ou qu'il ne peut dicter les conditions de son exercice en dehors de l'Alberta. La définition d'«entreprise extra-provinciale» répond au premier volet de l'argument. Pareil ouvrage peut relier une province à une ou plusieurs autres provinces, ou simplement s'étendre au-delà des limites de la province, comme dans le cas du transport international ou du transport entre les provinces et l'un des territoires. On constate donc que le par. 3(1) impose clairement et expressément l'obtention d'un permis.

Ceci nous amène à l'allégation principale des appelantes, savoir que la commission de l'Alberta ne peut, comme elle prétend le faire en l'espèce, désigner les points de la Colombie-Britannique vers lesquels et à partir desquels les appelantes peuvent transporter leur chargement. Cette allégation est fondée sur la proposition que la loi fédérale a été adoptée en 1953-54 en réaction directe à l'arrêt du Conseil privé, *Procureur général de l'Ontario et autres c. Winner et autres*<sup>4</sup>, qui concernait seulement l'entreprise d'un voiturier international et qu'en conséquence, la Loi devrait être interprétée de façon à s'appliquer uniquement à ce genre d'activité et non au transport purement interprovincial comme c'est le cas en l'espèce. Il est vrai que les circonstances précises à l'origine de l'affaire *Winner* avaient trait au transport de passagers entre l'État du Maine et les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, et

<sup>4</sup> [1954] A.C. 541.

<sup>4</sup> [1954] A.C. 541.

observations on this submission. There is no rule of statutory construction which requires a court to assume that Parliament has intended, regardless of the plain meaning of the words employed in its statute, to have directed its legislative rights only to the issues raised in current and notorious litigation. The Privy Council did indeed direct its attention to the fact that the undertaking of the litigant was a single entity extending as it did into Maine and Nova Scotia and was not severable so as to isolate an intraprovincial segment from the rest of the undertaking. Nowhere does the judgment reveal any principle which would allow a severance of the interprovincial transportation element from the entire undertaking. The undertaking included, in the result, all three elements, and in the result, the Privy Council determined that it must be considered for the purposes of constitutional law as a single, indivisible unit.

This brings us to subs. (2) of s. 3 which authorizes the provincial Board to issue, in its discretion, a licence to operate an extraprovincial undertaking "into or through" the province. Whereas subs. (1) requires an extraprovincial undertaking to obtain a provincial board licence for its operations "in" the province, subs. (2) requires a licence for its extraprovincial operations "into and through" the province. It would take a very imaginative exercise in interpretation to read into these phrases the limitation that they do not include interprovincial as well as international transportation. In fact, the most likely transportation in the mind of the legislator in enacting this statute would be transportation between the provinces.

It has been argued by the appellants that by issuing a licence to them on the terms imposed by the Alberta Board, an agency of the Alberta government has purported to give extraterritorial impact to Alberta legislation. The argument thus extends itself to the construction of s. 3(2) of the federal Act and concludes that the subsection does

au transport connexe de passagers à l'intérieur du Nouveau-Brunswick, soit du transport intraprovincial. Je ne ferai que deux observations à l'égard de cette allégation. Il n'existe aucune règle d'interprétation des lois qui oblige un tribunal à présumer que, nonobstant le sens ordinaire des mots employés dans la Loi, le Parlement a seulement voulu utiliser son pouvoir législatif pour régler les questions litigieuses soulevées par un différend courant et célèbre. Le Conseil privé s'est effectivement penché sur le fait que l'entreprise de la requérante constituait une seule entité qui s'étendait au Maine et à la Nouvelle-Écosse et qu'elle ne pouvait être scindée de manière à isoler la partie intraprovinciale du reste de l'entreprise. Nulle part l'arrêt ne fait état d'un principe qui permettrait une scission du secteur transport interprovincial d'avec l'entreprise en son entier. L'entreprise comprenait en fin de compte les trois éléments et le Conseil privé a finalement conclu qu'aux fins du droit constitutionnel, elle devait être considérée comme une seule unité indivisible.

Cela nous amène au par. 3(2) qui permet à la commission provinciale de délivrer, à sa discrétion, un permis d'exploiter une entreprise extra-provinciale «en pénétrant dans» la province ou «en passant à travers» celle-ci. Alors que le par. (1) exige qu'une entreprise extra-provinciale obtienne d'une commission provinciale un permis pour «y» exploiter son entreprise, le par. (2) exige l'obtention d'un permis pour exploiter une entreprise extra-provinciale, «en pénétrant dans» la province ou «en passant à travers» celle-ci. Il faudrait faire preuve de beaucoup d'imagination dans l'interprétation de ces termes pour conclure qu'ils ne comprennent pas le transport interprovincial de même que le transport international. De fait, le transport entre les provinces est probablement le type de transport que le législateur avait en vue lorsqu'il a adopté cette loi.

Les appelantes font valoir qu'en leur délivrant un permis selon les conditions imposées par la commission de l'Alberta, un organisme du gouvernement albertain a prétendu donner une portée extra-territoriale à la Loi de l'Alberta. L'argument qui vise donc l'interprétation du par. 3(2) de la loi fédérale, conclut que ce paragraphe n'ajoute rien

not add to the authority of the Alberta Board under its Alberta statute and hence can give no extraterritorial impact to the Alberta licence. There is support for this concept in the judgment of the Manitoba Court of Appeal in *Re Kleysen's Cartage Co. Ltd. and Motor Carrier Board of Manitoba*<sup>5</sup>. The Court was there confronted with a challenge by a trucking concern to the jurisdiction of the Motor Carrier Board of Manitoba which had required a trucker to obtain a Manitoba licence in order to haul cargo from Manitoba to points in the Province of Saskatchewan. The trucker insisted that only a Saskatchewan licence was required for the transportation of the goods in question into Saskatchewan and that the Manitoba authority could only issue a licence for the operation of the transportation service to the Manitoba boundary. In short, it was urged that such a board may issue a licence to transport goods through or into the province but not to transport goods out of the province. The majority of the Court of Appeal, speaking through Guy J.A. at p. 720, construed s. 3(2) of the federal statute as authorizing a provincial board to issue licences only in respect of "an 'extraprovincial undertaking' moving 'into or through' a province", and at p. 721 the judgment concluded:

Viewed in this light, it is apparent that while a trucking undertaking is required to obtain a Public Service Vehicle Licence in its own Province, the moment the undertaking becomes extraprovincial it requires a certificate from a carrier board of the Province *into or through* which the undertaking goes, and *that* certificate must be secured from *that* carrier board under the authority of the Federal power delegated to it.

Monnin J.A. reached the opposite result (as did Dickson J., then sitting in the trial Court, *vide* 47 D.L.R. (2d) 244) and concluded that the Manitoba Board, acting pursuant to the federal Act, must authorize the operation of the extra-provincial undertaking both in respect of that part of the

<sup>5</sup> (1965), 48 D.L.R. (2d) 716.

au pouvoir de la commission de l'Alberta aux termes de la Loi de l'Alberta et que, par conséquent, il ne peut donner au permis qu'elle délivre une portée extra-territoriale. Cette prétention trouve un appui dans l'arrêt de la Cour d'appel du Manitoba, *Re Kleysen's Cartage Co. Ltd. and Motor Carrier Board of Manitoba*<sup>5</sup>. Dans cette affaire, une entreprise de camionnage contestait la compétence de la commission de transport du Manitoba qui avait exigé qu'un camionneur obtienne un permis manitobain pour transporter un chargement du Manitoba vers des points situés en Saskatchewan. Le camionneur a affirmé que seul un permis délivré par la Saskatchewan était nécessaire pour transporter les marchandises en cause en Saskatchewan et que les autorités du Manitoba ne pouvaient délivrer un permis que pour l'exploitation du service de transport jusqu'à la frontière du Manitoba. Bref, on a allégué qu'une commission semblable peut délivrer un permis pour transporter des marchandises à travers la province ou en y pénétrant mais non pour les transporter à l'extérieur de la province. La majorité de la Cour d'appel, par la voix du juge Guy, à la p. 720, a interprété le par. 3(2) de la loi fédérale de façon à autoriser une commission provinciale à délivrer des permis en rapport seulement avec [TRADUCTION] «une «entreprise extra-provinciale» qui fait affaire «en pénétrant dans» la province ou «en passant à travers» celle-ci». La conclusion du jugement est la suivante, à la p. 721:

[TRADUCTION] Dans cette optique, il est manifeste qu'une entreprise de camionnage doit obtenir un permis de véhicule d'entreprise publique dans sa propre province mais que, dès que l'entreprise devient extra-provinciale, elle doit obtenir un certificat d'une commission de transport de la province *où elle pénètre ou à travers de laquelle elle passe*, et *ce* certificat-*là* doit être délivré par *cette* commission-*là* sous l'autorité du pouvoir fédéral qui lui a été délégué.

Le juge Monnin (à l'instar du juge Dickson qui siégeait alors en première instance, voir 47 D.L.R. (2d) 244) est parvenu au résultat opposé. Il a conclu que la commission du Manitoba, qui agit sous l'autorité de la loi fédérale, doit autoriser l'exploitation de l'entreprise extra-provinciale tant

<sup>5</sup> (1965), 48 D.L.R. (2d) 716.

undertaking operating on the roads of Manitoba as well as the operation emanating from the province.

The opposite result to the *Kleysen* case, *supra*, was reached in the High Court of Ontario in *Regina v. Canadian American Transfer Ltd.*<sup>6</sup>, where Wells C.J.H.C., at p. 267, stated:

With great respect I am unable to share the view of the majority in the Manitoba Court of Appeal. They seem to limit the word "through" to a vehicle that entered the Province and went right through it. That, of course, is quite an adequate description and is no doubt partially encompassed by the statute but that does not exhaust its terms. In my view the decision of the majority is too limited in its nature when one looks at the *Motor Vehicle Transport Act*.

The Chief Justice continued:

With respect, it would seem to me that the word "through" also covers a transport into a foreign country from some point in Ontario. It is necessary for the exporter to drive through the Province of Ontario to the international border and I can see no reason why it should not apply to that as well as to the entry to a Province on one side and an exit from the Province on the other side.

The issue in its narrowest terms is therefore whether the expression "into or through the province" includes, by necessary implication or otherwise, transportation of goods "out of the province". The question is one of statutory interpretation unencumbered by any constitutional considerations. The Privy Council determined the issue of capacity to so legislate in the *Winner* case, *supra*, and this Court the validity of the legislation in question in *Coughlin, supra*.

The only issue is whether the federal statute has invoked in s. 3(2) the full reach of the federal authority. I read s. 3 as an entity and not as two isolated or unrelated subprovisions. Inside the province the extra-provincial undertaking must, as we have seen, hold a licence from the local board sitting as a federally authorized agency under subs. (1). Subsection (2) must be dealing with

à l'égard de la partie de l'entreprise qui utilise les routes du Manitoba qu'à l'égard de l'activité en provenance de la province.

La Haute Cour de l'Ontario a conclu à l'opposé de l'arrêt *Kleysen*, précité, dans *R. v. Canadian American Transfer Ltd.*<sup>6</sup>, où le juge en chef Wells tient les propos suivants à la p. 267:

[TRADUCTION] Avec égards, je ne peux partager le point de vue de la majorité de la Cour d'appel du Manitoba. La majorité semble restreindre l'expression «en passant à travers» à un véhicule qui est entré dans la province et l'a traversée sans arrêt. C'est, il va sans dire, une assez bonne description et c'est, sans aucun doute, partiellement inclus dans la Loi, mais ce n'est pas une description exhaustive. A mon avis, la décision de la majorité est trop restreinte par sa nature dans le contexte de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*.

Le Juge en chef poursuit en ces termes:

[TRADUCTION] Avec égards, j'estime que l'expression «en passant à travers» englobe également le transport vers un pays étranger à partir d'un endroit quelconque de l'Ontario. L'exportateur doit traverser la province de l'Ontario jusqu'à la frontière internationale et je ne vois pas pourquoi cette expression ne devrait pas s'appliquer à cette situation de même qu'à celle où l'on entre dans une province d'un côté pour en sortir de l'autre.

La question réduite à sa plus simple expression revient donc à déterminer si les termes «en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci» comprennent, par déduction nécessaire ou autrement, le transport de marchandises [TRADUCTION] «hors de la province». Il s'agit d'une question d'interprétation des lois, dégagée de toute considération constitutionnelle. Le Conseil privé a réglé la question de la compétence à légiférer à ce sujet dans l'arrêt *Winner*, précité, et cette Cour a statué sur la validité de la loi en cause dans l'arrêt *Coughlin*, précité.

La seule question est de savoir si la loi fédérale invoque, dans le par. 3(2), la portée intégrale du pouvoir fédérale. Je considère l'art. 3 comme un tout et non comme deux dispositions isolées ou sans rapport entre elles. Dans les limites de la province, l'entreprise extra-provinciale doit, comme nous l'avons vu, détenir un permis délivré par la commission de transport local siégeant à

<sup>6</sup> [1970] 1 O.R. 262.

<sup>6</sup> [1970] 1 O.R. 262.

something additional. If the word "through" is confined to that part of the extra-provincial undertaking "in" the province, then subs. (2) adds nothing to subs. (1). If "into" on the other hand recognizes the existence of that part of the extra-provincial undertaking operating outside the province, for the purpose of ascertaining and licensing the transportation service from its point of origin, then something additional to subs. (1) is introduced into s. 3. If the subsection is read on such a restricted basis as to exclude any authorization in respect of transportation services "out of" the province, an unrealistic result is produced. The provincial board in the discharge of its federal functions may then apply its regulatory authority to all aspects of the transportation of goods by motor vehicles except the extraprovincial transportation of goods which originates in the province. It is difficult to understand how the public interest could be ascertained and served in the discharge of its regulatory function if such a board could not extend its activities and its regulatory impact to what would appear to be a very significant, if not the most important, part of the regulation of motor vehicle transport in relation to its provincial community.

Subsection (2), in my view, clearly encompasses the licensing of an extraprovincial undertaking operating in, across, into and out of the province whether such transportation service relates to the interprovincial or international carriage of goods. I reach this conclusion in reliance upon the words employed by Parliament in subs. (2), that is, "into or through the province" as well as the definition of an "extra-provincial undertaking" in s. 2 of the Act where that expression is defined as including an undertaking "for the transport . . . of goods . . . connecting a province with any other . . . or extending beyond the limits of a province".

It has been said here and in the Manitoba and Ontario cases already mentioned, that to so inter-

titre d'organisme délégué du fédéral conformément au par. (1). Le paragraphe (2) doit donc viser quelque chose de plus. Si l'expression «en passant à travers» la province se limite à cette partie de l'entreprise extra-provinciale qui «y» est exploitée, alors le par. (2) n'ajoute rien au par. (1). Si, par contre, l'expression «en pénétrant dans» la province reconnaît l'existence de cette partie de l'entreprise extra-provinciale exploitée à l'extérieur de la province, en vue de déterminer le service de transport et de lui délivrer un permis à partir de son point d'origine, alors l'art. 3 va plus loin que son seul par. (1). Si l'on attribue au paragraphe un sens si restreint qu'il exclut toute autorisation à l'égard de services de transport «hors de» la province, on en arrive à un résultat peu réaliste. La commission provinciale dans l'exécution de ses fonctions fédérales peut alors appliquer son pouvoir de réglementation à tous les aspects du transport de marchandises par véhicule à moteur, à l'exception du transport extra-provincial de marchandises dont le point de départ se situe dans la province. On voit mal comment l'intérêt public pourrait être servi si, dans l'exercice de ses fonctions de réglementation, pareille commission ne peut étendre son activité et sa réglementation à ce qui est apparemment une partie très importante sinon la partie la plus importante de la réglementation du transport par véhicule à moteur dans une province.

A mon avis, le par. (2) englobe clairement la délivrance d'un permis à une entreprise extra-provinciale qui fait affaire dans la province, hors de celle-ci, en passant à travers celle-ci ou en y pénétrant, que ce service de transport se rapporte au transport interprovincial ou international de marchandises. Je me fonde pour conclure en ce sens sur les termes employés par le Parlement au par. (2), savoir «en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci» de même que sur la définition d'une «entreprise extra-provinciale» à l'art. 2 de la Loi qui comprend une entreprise «pour le transport . . . de marchandises . . . reliant une province à une autre . . . ou s'étendant au-delà des limites d'une province».

On a déjà dit en l'espèce et dans les arrêts précités du Manitoba et de l'Ontario, que pareille

pret s. 3 is to invite an impasse in the regulation of interprovincial trucking. An intermediate province might, for example, block the flow of goods from central Canada to the east or west coasts. Adjoining provinces might completely eliminate the flow of commerce by motor transport. Apart from the impracticality of such internecine conduct, we have s. 5 (set out above) of the federal Act to consider. The remedy available to the federal authority is simple. The need for a licence from the obdurate board would be swiftly suspended, and traffic through the area supervised by the offending authority would resume. The pattern of the statute thus contemplates multiple licensing by adjoining provinces. The system of truck transportation has thereby been brought within a national framework where the interests of the affected regions are determined by the local authority clothed with federal power by a procedure previously found valid in law. The extraprovincial undertaking is properly recognized in the statute as a single, seamless transportation unit to be regulated under the national authority disseminated to the provincial agencies. I conclude, therefore, that the extraprovincial licence issued by the Alberta Board is valid.

There remains the claim by the appellants for damages for the allegedly wrongful seizure of their motor vehicles and their cargo, whatever be the result with respect to the first issue. Before this Court the appellants asserted that the terms of the federal statute limit the exposure of the appellants, should their conduct be found to constitute a violation of the federal statute, to the punishment as prescribed by s. 6 of the statute which provides:

6. (1) Every person who violates any provision of this Act or who fails to comply with any order or direction made by a provincial transport board under the authority of this Act is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine of one thousand dollars or to imprisonment for a term of one year, or to both.

interprétation de l'art. 3 risque de placer la réglementation du camionnage interprovincial dans une impasse. Une province intermédiaire pourrait, par exemple, entraver le mouvement des marchandises en provenance d'une région du centre du Canada à destination des provinces de l'Est ou de l'Ouest. Des provinces voisines pourraient complètement éliminer le commerce effectué par véhicule à moteur. Abstraction faite de l'irréalisme de pareille conduite réciproquement destructive, il nous faut considérer l'art. 5 (précité) de la loi fédérale. La solution qui s'offre au fédéral est simple. L'obligation d'obtenir un permis d'une commission inflexible serait rapidement suspendue et la circulation passant à travers la zone administrée par les autorités contrevenantes reprendrait. La Loi envisage donc un système où plusieurs permis sont délivrés par des provinces voisines. Le réseau de transport par camion se trouve par conséquent intégré dans un cadre national où les intérêts des régions en cause sont déterminés par les autorités locales investies d'un pouvoir fédéral par une procédure antérieurement jugée valide en droit. L'entreprise extra-provinciale est à bon droit considérée dans la Loi comme un seul service de transport, d'un tenant, qui doit être réglementé en vertu du pouvoir national confié à des organismes provinciaux. Je conclus par conséquent que le permis extra-provincial délivré par la commission de l'Alberta est valide.

Il reste à étudier la réclamation en dommages-intérêts des appelantes pour la saisie présumément illégale de leurs véhicules à moteur et du chargement, quelle que soit l'issue de la première question. Les appelantes font valoir devant cette Cour qu'elles ne sont passibles que de la sanction prévue à l'art. 6 de la loi fédérale, advenant que leur conduite soit jugée y contrevenir:

6. (1) Quiconque viole une disposition de la présente loi ou omet de se conformer à un ordre ou à une instruction donnés par une commission provinciale de transport sous l'autorité de la présente loi, est coupable d'une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende de mille dollars ou un emprisonnement d'un an, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.

(2) A fine imposed under subsection (1) shall be paid over by the magistrate or officer receiving it to the treasurer of the province in which it was imposed.

Since s. 3(1) prohibits the operation of an extra-provincial undertaking "in" Alberta without the appropriate licence from the Alberta Board, the appellants have committed an offence against the subsection by transporting the cargo in question without an Alberta licence authorizing the conduct of that specific freight business. The appellants then submit that s. 6 and only s. 6 then applies. If that be so, then the argument continues to the effect that s. 3 of the federal statute may not be read as incorporating applicable provincial law including the power to seize for a violation of the terms of the licence issued by the provincial Board.

I do not believe the terms of the federal statute lend themselves to this line of reasoning. In s. 3(1) the reference to the local law (that is, "the law of the province") relates only to the requirement for a licence for the operation of the extraprovincial undertaking within the province. The Alberta law clearly requires a licence for a local undertaking (s. 3(1) of *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1970, c. 300); thus a licence is required by s. 3(1) in the case of the extraprovincial undertaking. The definition of "law of the province" is contained in s. 2 set out above. Section 3(2) authorizes the provincial Board to issue a licence "in its discretion" to an extraprovincial undertaking "upon the like terms and conditions and in the like manner as if the extraprovincial undertaking operated in the province were a local undertaking". That phrase has no meaning unless it refers to those "terms and conditions" authorized under the law of the province in which such operations take place, had the operation been a local undertaking and not an extraprovincial undertaking. The Board is, by the Alberta statute, not only authorized by ss. 22 and 16 to issue such public service vehicle licences, but is by s. 8(2) given the capacity to "accept and exercise the powers conferred upon it by the *Motor Vehicle Transport Act* (Canada)". There is therefore a complete dovetailing of the Alberta motor vehicle transport regulatory pattern and the national regulatory pattern as

(2) Une amende infligée en vertu du paragraphe (1) doit être versée, par le magistrat ou fonctionnaire qui la reçoit, au trésorier de la province où elle a été infligée.

Puisque le par. 3(1) interdit l'exploitation d'une entreprise extra-provinciale dans la province de l'Alberta sans permis approprié de la commission de l'Alberta, les appelantes ont commis une infraction au paragraphe en question en transportant le chargement en cause sans avoir obtenu un permis de l'Alberta en autorisant spécifiquement le transport. Les appelantes font ensuite valoir que l'art. 6, et lui seul, s'applique. Si c'est le cas, elles ajoutent alors qu'on ne peut interpréter l'art. 3 de la loi fédérale comme y insérant la loi provinciale applicable, y compris le pouvoir de saisie pour violation des modalités d'un permis délivré par la commission provinciale.

Je ne crois pas que le texte de la loi fédérale se prête à un tel raisonnement. Lorsque le par. 3(1) renvoie à la loi locale (c'est-à-dire à «la loi de la province»), il vise seulement l'obligation d'obtenir un permis pour exploiter une entreprise extra-provinciale dans les limites de la province. La Loi de l'Alberta impose clairement l'obtention d'un permis pour exploiter une entreprise locale (par. 3(1) de *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1970, chap. 300); un permis est donc nécessaire en vertu du par. 3(1) pour exploiter une entreprise extra-provinciale. L'article 2 précité donne une définition de l'expression «loi de la province». Le paragraphe 3(2) autorise la commission provinciale à délivrer un permis «à sa discrétion» à une entreprise extra-provinciale «aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale». Ce dernier membre de phrase n'a de sens que s'il renvoie aux «conditions» fixées par la loi de la province où sont exploitées ces entreprises, comme s'il s'était agi d'une entreprise locale et non d'une entreprise extra-provinciale. De par la Loi de l'Alberta, la Commission a non seulement le pouvoir en vertu des art. 16 et 22 de délivrer des permis de véhicule d'entreprise publique, mais également le pouvoir en vertu du par. 8(2) [TRADUCTION] «d'accepter et d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur le transport par véhicule à moteur fédérale*.» Il existe donc une complémentarité

established under the *Motor Vehicle Transport Act* of Canada.

The Board likewise is empowered to suspend the licences under s. 26 of the Alberta statute; and "a peace officer"\* may by s. 58 seize equipment "being operated in contravention of this Act or the regulations or orders made under this Act". It follows therefore that unless s. 6 has displaced the provincial legislation with respect to the enforcement of licences issued under the federal authority, the Board had indeed the power to effect the seizure here made of equipment and of the cargo which was being transported by the appellants. The appellants argue that the power of seizure is drastic and should not be read into the federal statute unless it be clearly authorized by its terms. To the same end, the proposition is advanced that *prima facie* the statute has adopted its own remedies and consequently the provincial powers in respect of violations of the federal Act have no application.

A much more realistic view is open for adoption on the plain reading of the federal statute read as a whole. The limitation which may be imposed on the applicable provincial law as defined in s. 2 applies directly only with reference to the determination under s. 3(1) (where the term "by the law of the province" appears) as to whether a provincial licence is required for the transport of goods by a work or undertaking which is not an extraprovincial undertaking. While s. 3(2) on the other hand includes no reference to the "law of the province", I approach this issue on the broader basis that s. 3(2) imports so much of the local law as would apply to a licence for a "local undertak-

rité totale entre le régime de réglementation en matière de transport par véhicule à moteur en Alberta et le régime de réglementation nationale tel qu'il est établi par la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* fédérale.

La Commission a également le pouvoir de suspendre les permis en vertu de l'art. 26 de la Loi de l'Alberta; et un [TRADUCTION] «agent de la paix»\* peut en vertu de l'art. 58 saisir l'équipement [TRADUCTION] «exploité contrairement à cette loi ou aux règlements établis ou aux ordres rendus sous son régime». Par conséquent, à moins que l'art. 6 ne rende inapplicable la loi provinciale relative-ment aux sanctions pour non-respect des permis délivrés en vertu de la loi fédérale, la Commission a effectivement le pouvoir de faire saisir l'équipement et le chargement que transportaient les appelantes. Ces dernières font valoir que le pouvoir de saisie est un instrument radical et qu'il ne faut pas l'introduire dans la loi fédérale à moins qu'elle ne l'autorise clairement. A cette fin, les appelantes allèguent que, de prime abord, la Loi a prévu ses propres sanctions et que, par conséquent, on ne peut appliquer les pouvoirs provinciaux à l'égard des violations de la loi fédérale.

Il est loisible d'adopter un point de vue beaucoup plus réaliste à la simple lecture de la loi fédérale prise dans son ensemble. La restriction qui peut être imposée à la loi provinciale applicable, selon la définition de l'art. 2, ne s'applique directement que lorsqu'il s'agit de déterminer si, en vertu du par. 3(1) (où on trouve l'expression «la loi de la province»), il est nécessaire d'obtenir un permis provincial pour le transport de marchandises effectué par une entreprise qui n'est pas extraprovinciale. Même si, par ailleurs, le par. 3(2) ne mentionne aucunement «la loi de la province», j'aborde cette question sur le fondement plus général que le par. 3(2) attire toutes les dispositions de

\* Section 2(15) of *The Public Service Vehicles Act* adopts s. 2(22) of *The Highway Traffic Act*, R.S.A. 1970, c. 169, which provides as follows:

22. "peace officer" means a member of the Royal Canadian Mounted Police, a member of a municipal police force, an inspector of the Inspection Branch of the Department of the Attorney General or a special constable;

\* Le paragraphe 2(15) de *The Public Service Vehicles Act* fait sien le par. 2(22) de *The Highway Traffic Act* R.S.A. 1970, chap. 169, qui prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION]

22. «agent de la paix» signifie un membre de la Gendarmerie royale du Canada, un membre d'un corps de police municipale, un inspecteur de la Division du service de l'inspection du ministère du Procureur général ou un auxiliaire spécial de police.



ing” upon the like terms and conditions and in the like manner, and that such incorporated provincial law must, on general interpretative principles, be not inconsistent with the terms of the federal statute.

There are two separate and distinct questions which arise out of the terms of the federal statute here under consideration. Firstly, how much of the provincial law is, by s. 3 of the federal statute, incorporated into the regulation of interprovincial trucking, and in answer to that question, what if any parts of the provincial law are excluded by reason of inconsistency or repugnancy with the federal statute, particularly s. 6(1)?

This Court had occasion to consider this aspect of the matter in *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*<sup>7</sup>, where Cartwright J., as he then was, stated at p. 575:

Parliament has seen fit to enact that in the exercise of those powers the Board shall proceed in the same manner as that prescribed from time to time by the Legislature for its dealings with intra-provincial carriage. Parliament can at any time terminate the powers of the Board in regard to inter-provincial carriage or alter the manner in which those powers are to be exercised. Should occasion for immediate action arise the Governor General in Council may act under s. 5 of the *Motor Vehicle Transport Act*.

Further on the same page, the learned justice referred to the enactment of the federal Act as being:

... the adoption by Parliament, in the exercise of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist, a course which has been held constitutionally valid by this Court ...

In *The Queen v. Smith*<sup>8</sup>, the examination of the impact of the federal statute and the incorporated provincial legislation was advanced a step further. The judgment of the Court was written by Martland J. who stated at pp. 366-7, after referring to the case of *Coughlin, supra*, and the authorities therein mentioned:

<sup>7</sup> [1968] S.C.R. 569.

<sup>8</sup> [1972] S.C.R. 359.

la loi locale qui s'appliqueraient au permis d'une «entreprise locale», aux mêmes conditions et de la même manière, et que la loi provinciale ainsi insérée ne doit pas, selon les principes généraux d'interprétation, être incompatible avec la loi fédérale.

Le texte de la loi fédérale en cause soulève deux questions séparées et distinctes. Premièrement, jusqu'à quel point la loi provinciale est-elle, par l'art. 3 de la loi fédérale, insérée dans la réglementation du camionnage interprovincial et, comme corollaire, quelles parties, le cas échéant, de la loi provinciale sont exclues comme inconciliables ou incompatibles avec la loi fédérale, particulièrement le par. 6(1)?

Cette Cour a eu l'occasion d'étudier cet aspect de la question dans l'arrêt *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*<sup>7</sup>, où le juge Cartwright, alors juge puîné, a tenu les propos suivants à la p. 575:

[TRADUCTION] Le Parlement a jugé opportun de décider que, dans l'exercice de ces pouvoirs, la Commission procéderait de la même manière que celle qui peut être prescrite à l'occasion par la législature pour le transport intraprovincial. Le Parlement peut, à tout moment, mettre fin aux pouvoirs de la Commission en ce qui concerne le transport interprovincial, ou modifier la manière dont elle devra exercer ces pouvoirs. Si les circonstances commandent une action immédiate, le gouverneur général en conseil peut agir en vertu de l'article 5 de la Loi sur le transport par véhicule à moteur.

Plus loin à la même page, le savant juge parle en ces termes de la promulgation de la loi fédérale:

[TRADUCTION] ... il [le Parlement] s'est contenté d'adopter, en exerçant son pouvoir exclusif, la législation d'un autre corps telle qu'elle peut exister à l'occasion, ce que cette Cour ... [a] jugé constitutionnellement valide.

Dans *La Reine c. Smith*<sup>8</sup>, l'analyse des effets de la loi fédérale et de la législation provinciale y insérée a encore progressé. Le jugement de la Cour a été rédigé par le juge Martland qui, après avoir fait référence à l'arrêt *Coughlin*, précité, et à la jurisprudence qui y était mentionnée, s'exprime en ces termes aux pp. 366 et 367:

<sup>7</sup> [1968] R.C.S. 569.

<sup>8</sup> [1972] R.C.S. 359.

In summary, these passages construe the Federal Act as meaning that Parliament has given the power to regulate extraprovincial undertakings to provincially constituted boards, and, in defining that power, had adopted, as its own legislation, in each province to which the Act applies, the legislation of that province as it may exist from time to time. In my opinion this is the proper construction of s. 3(2) of the Federal Act. Its purpose was to define the powers of the Board, when acting under the Federal Act, as being co-extensive with its powers under the provincial legislation. The provision was not intended to limit those powers by requiring that the practice of the Board, in the exercise of its powers, be identical under both statutes.

When, therefore, the Board considered the issuance, under the Federal Act, of a licence to the respondent, as an extra-provincial undertaking, operating in Alberta, its powers, as a federal Board, were those contained in the relevant Alberta statute, *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1955, c. 265 as amended, [now R.S.A. 1970, c. 300], and the regulations enacted pursuant thereto.

My conclusion is that the Federal Act, as a matter of federal legislation, empowered the Board, when issuing a licence to an extra-provincial undertaking, to impose any terms and conditions which it had power to impose in respect of a licence for a local undertaking under *The Public Service Vehicles Act*, irrespective of whether or not it was in the practice of imposing such terms and conditions in respect of local undertakings.

It may be thought that Spence J., in speaking for this Court in *Registrar of Motor Vehicles v. Canadian American Transfer Ltd.*<sup>9</sup>, may have cast some doubt upon these principles as set out in *Coughlin* and *Smith*, *supra*. However, it must be realized that in the *Canadian American* proceedings, *supra*, the Court was concerned with the attempt by a provincial authority, the Registrar of Motor Vehicles (and not the Provincial Commercial Vehicles Licensing Board) to enforce the provincial motor vehicle licensing legislation against the operator of an interprovincial trucking undertaking without reference to either the *Motor Vehicle Transport Act* of Canada or the provincial

Bref, dans ces passages, la loi fédérale est ainsi interprétée: le Parlement a accordé le pouvoir de réglementer les entreprises extra-provinciales à des commissions constituées par les provinces. En définissant ce pouvoir, il a adopté, comme s'il s'agissait de sa propre loi, dans chaque province à laquelle la loi fédérale s'applique, la législation de cette province, telle que celle-ci peut exister de temps à autre. A mon avis, c'est là l'interprétation qu'il faut donner à l'art. 3(2) de la loi fédérale. L'objet de cet article est d'établir que les pouvoirs de la commission, lorsqu'elle agit en vertu de la loi fédérale, sont de même étendue que ceux qu'elle exerce en vertu de la législation provinciale. On n'a pas voulu, par cette disposition, limiter ces pouvoirs de la commission en exigeant que lorsqu'elle exerce ses pouvoirs, sa façon de procéder en vertu des deux lois soit identique.

Par conséquent, lorsque la commission a étudié l'opportunité de délivrer à l'intimé, en vertu de la loi fédérale, un permis pour l'entreprise extra-provinciale qu'il exploite en Alberta, ses pouvoirs, en sa qualité de commission fédérale, étaient ceux qui étaient énoncés dans la loi pertinente de l'Alberta, *The Public Service Vehicles Act*, R.S.A. 1955, chap. 265, modifiée [maintenant R.S.A. 1970, chap. 300], et dans ses règlements d'application.

Je conclus que la loi fédérale, à titre de législation fédérale, confère à la Commission, lorsqu'elle délivre un permis à une entreprise extra-provinciale, le pouvoir d'imposer toutes conditions qu'elle a le pouvoir d'imposer à une entreprise locale dans un permis délivré en vertu de *The Public Service Vehicles Act*, peu importe qu'elle ait ou non l'habitude d'imposer pareilles conditions aux entreprises locales.

On peut être tenté de croire que le juge Spence, qui a rendu jugement au nom de cette Cour dans l'affaire *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.*<sup>9</sup>, a pu mettre en doute les principes ainsi formulés par les arrêts *Coughlin* et *Smith*, précités. Il faut toutefois se rendre compte que dans l'affaire *Canadian American*, précitée, la Cour devait se prononcer sur la tentative d'un fonctionnaire provincial, savoir le Registraire des véhicules à moteur (et non la Commission provinciale des permis pour véhicules commerciaux), de faire respecter la législation provinciale sur les permis de véhicules à moteur contre l'exploitant d'une entreprise interprovinciale de camionnage,

<sup>9</sup> [1972] S.C.R. 811.

<sup>9</sup> [1972] R.C.S. 811.

transport licensing legislation therein incorporated by reference. In essence, the judgment of Spence J. construes the provincial legislation with reference to vehicle licensing as being *intra vires* and thus as making reference only to vehicles not engaged in interprovincial trucking. The Court was not there concerned with operating licences under *The Public Commercial Vehicles Act* of Ontario (at p. 814). As a result, the Registrar had no authority (regardless of what action might have been taken against the trucking concern under s. 3(1) of the federal Act) to act against the interprovincial undertaking under the provincial vehicle licensing legislation by cancelling its vehicle permits. With reference to s. 3, Spence J., at p. 818, had this to say:

The respondent here was prosecuted and convicted on several occasions for breach of subs. (1) of s. 3 of the statute. Subsection (2), on the other hand, constitutes the provincial transport board in each province as a board which may issue licences to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province. That subsection does not delegate to the province any power of legislation and, indeed, such attempted delegation in a federal statute would itself be *ultra vires*: ...

*Coughlin*, *supra*, amongst other cases, was cited in support.

Earlier cases in other Courts dealt with questions which came closer to the facts now before this Court. The Ontario Court of Appeal in an unreported judgment dated March 4, 1957, concerning Reimer Express Lines Ltd., referred to by Wilson C.J.S.C. in *Vancouver-Seattle Bus Lines Ltd. v. Lieutenant-Governor in Council of British Columbia*<sup>10</sup>, at pp. 86-87, stated through Laidlaw J.A.:

It could not have been the intention of Parliament in passing the *Motor Vehicle Transport Act* in 1954, that there should be a distinction made in respect of an application made relating to a local carrier and an application in respect of a carrier seeking a licence to

sans égard à la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* fédérale ni à la législation provinciale en matière de permis de transport insérée par renvoi dans cette dernière. Essentiellement, dans son jugement, le juge Spence interprète la législation provinciale sur les permis de véhicules comme *intra vires* et, donc, comme se rapportant uniquement à des véhicules qui ne font pas de camionnage interprovincial. Cette Cour n'avait pas alors à étudier les permis d'exploitation délivrés en vertu de *The Public Commercial Vehicles Act* de l'Ontario (à la p. 814). En conséquence, le registraire n'avait pas le pouvoir (nonobstant les mesures qui auraient pu être prises contre l'entreprise de camionnage en vertu du par. 3(1) de la loi fédérale) d'annuler les permis de l'entreprise interprovinciale sous l'autorité de la législation provinciale sur les permis de véhicules. Voici ce que dit le juge Spence au sujet de l'art. 3, à la p. 818:

En l'espèce, l'intimée a été poursuivie et déclarée coupable à plusieurs reprises pour avoir enfreint le par. (1) de l'art. 3 de la Loi. D'autre part, le par. (2) autorise la commission provinciale de transport, dans chaque province, à délivrer à une personne un permis d'exploiter une entreprise extra-provinciale en pénétrant dans la province ou en passant à travers celle-ci. Ce paragraphe ne délègue pas à la province un pouvoir de légiférer et de fait, pareille délégation dans une loi fédérale serait en soi inconstitutionnelle: ...

L'arrêt *Coughlin*, précité, a notamment été cité à l'appui de cette déclaration.

D'autres tribunaux ont dans des affaires antérieures connu de questions qui se rapprochent davantage de la situation dont cette Cour est saisie en l'espèce. La Cour d'appel de l'Ontario dans un arrêt non publié en date du 4 mars 1957, concernant Reimer Express Lines Ltd., auquel a renvoyé le juge Wilson, juge en chef de la Cour suprême, dans *Vancouver-Seattle Bus Lines Ltd. v. Lieutenant-Governor in Council of British Columbia*<sup>10</sup>, aux pp. 86 et 87, s'exprime par la voix du juge Laidlaw en ces termes:

[TRADUCTION] En adoptant la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* en 1954, le Parlement n'a pas pu vouloir établir une distinction entre une demande relative à un voiturier local et celle relative à un voiturier qui désire obtenir un permis d'exploiter une entreprise

<sup>10</sup> (1963), 42 D.L.R. (2d) 82.

<sup>10</sup> (1963), 42 D.L.R. (2d) 82.

carry on an extra-provincial undertaking. Section 3 of that statute contemplates that the matter of the issue of licences to a carrier who seeks to carry on an extra-provincial undertaking should be the subject of jurisdiction of a provincial Board, in this case the Ontario Highway Transport Board. The power vested in that Board to exercise its discretion and to make its decision as to whether or not a licence should be given is exercisable subject to all the provisions in the *Ontario Highway Transport Board Act* and without any distinction as between a local carrier and a carrier who seeks an extra-provincial licence.

The citation given for the Ontario case in *B-Line Express Ltd. v. Motor Carriers Commission*<sup>11</sup> is erroneous. The comments in the *B-Line* judgment by Verchere J. are apt in our circumstances:

Finally, as Mr. Mullins pointed out, it seems clear that the words "upon the like terms and conditions and in the like manner as if the extra-provincial undertaking operated in the province were a local undertaking" [the *Motor Vehicle Transport Act*, s. 3(2)] must import the provisions of s. 11 of *The Motor Carrier Act*, where power to amend, suspend, and cancel a licence is expressly given to the Commission. (at p. 601)

When in s. 3 the local board is authorized to issue a licence for an extraprovincial undertaking upon like terms and conditions as if it were a local undertaking, the statute must be taken to state in the plainest terms that such a licence may be brought into being and issued as a part of the regulatory scheme established by the board sitting under its authorization pursuant to the federal statute. Such a licence, apart from the federal statute, is issued as a "certificate" by the board under the sections of the provincial Act already noted. The certificate is issued by a "grant" by the board. Section 58 of the local law authorizes a seizure where a motor vehicle is "being operated in contravention of the Act ... or the orders of the board". Neither the term "grant" nor the term "order" is defined in the statute. The seizure here may therefore be based either upon the operation of a public service vehicle without the requisite certificate being issued by the Board, contrary to s. 3(1) of the provincial statute (which by unhappy

<sup>11</sup> [1975] 3 W.W.R. 598.

extra-provinciale. L'article 3 de cette loi prévoit que la délivrance des permis à un voiturier qui cherche à exploiter une entreprise extra-provinciale relève de la compétence d'une commission provinciale, en l'espèce The Ontario Highway Transport Board. Le pouvoir discrétionnaire conféré à cette commission de décider si un permis doit être délivré peut être exercé sous réserve de toutes les dispositions de *The Ontario Highway Transport Board Act* et sans qu'il soit fait de distinction entre un voiturier local et un voiturier qui cherche à obtenir un permis extra-provincial.

La référence du jugement ontarien donnée dans *B-Line Express Ltd. v. Motor Carriers Commission*<sup>11</sup> est erronée. Les commentaires du juge Verchere dans *B-Line* s'appliquent aux circonstances présentes:

[TRADUCTION] Enfin, comme l'a souligné M<sup>e</sup> Mullins, il est clair que les mots «aux mêmes conditions et de la même manière que si l'entreprise extra-provinciale y exploitée était une entreprise locale» [*Loi sur le transport par véhicule à moteur*, par. 3(2)] doivent attirer les dispositions de l'art. 11 de *The Motor Carrier Act*, qui donnent expressément à la Commission le pouvoir de modifier, de suspendre et d'annuler un permis (à la p. 601).

Lorsqu'à l'art. 3, la Loi autorise la commission locale à délivrer un permis à une entreprise extra-provinciale aux mêmes conditions que s'il s'agissait d'une entreprise locale, on doit en déduire tout bonnement qu'elle prévoit la délivrance de pareil permis dans le cadre de la réglementation établie par la commission siégeant conformément à l'autorisation conférée par la loi fédérale. Ce permis, indépendamment de la loi fédérale, est délivré par la commission à titre de «certificat» conformément aux articles susmentionnés de la loi provinciale. Le certificat est délivré par «octroi» de la commission. L'article 58 de la loi locale autorise la saisie d'un véhicule à moteur lorsqu'il [TRADUCTION] «est exploité contrairement à cette loi ... ou aux ordres» de la commission. Ni le terme «octroi» ni le terme «ordre» ne sont définis dans la Loi. Par conséquent, la saisie pratiquée en l'espèce peut être le résultat de l'exploitation d'un véhicule d'entreprise publique sans que la Commission ait délivré le certificat requis, le tout contrairement au par.

<sup>11</sup> [1975] 3 W.W.R. 598.

coincidence is the same section number as the section principally under review in the federal Act); or contrary to the conditions outlined in the certificate issued by the Board pursuant to s. 22 of the Alberta Act. If it were necessary to decide that a grant of certificate by the Board is an "order" of the Board, as the term is employed in s. 58(1), I would do so. There is no doubt of the power and authority of the Board to seize the vehicle of the appellants and the cargo being carried therein under the law of the province unless the law of the province has been made inapplicable to these events by the federal statute. Section 6 of the *Motor Vehicle Transport Act* does not, in my view, have the effect of displacing the provincial law otherwise applicable under s. 3(2) of the federal Act. Section 3(1) forbids the operation of an extra-provincial undertaking in the province without a licence issued under the authority of the federal Act. Section 6 makes it an offence to violate any provision of the Act and renders the offender liable to punishment by fine or imprisonment. It may be that an offence under s. 3(1) may be punishable only upon the terms of s. 6 but not with reference to any provincial law or regulation which might otherwise be applicable. It is not necessary to make any such determination, however, in this appeal.

Section 3(2), on the other hand, makes no reference to the law of the province but expressly authorizes the Board to exercise its licensing authority under the federal Act on like terms and conditions as if the subject of the licensing process were a local undertaking. This subsection neither expressly nor inferentially displaces the provincial law, but rather expressly makes provincial law applicable. The Ontario Court of Appeal in both *Regina v. Glibbery*<sup>12</sup> and *Regina v. Isaac*<sup>13</sup> was dealing with federal legislation which expressly applied federal sanctions to breaches of incorporated provincial substantive laws. Section 3 of the federal statute here under review must be read along with s. 6 of that statute and the result contrasts sharply with the federal legislation in *Glibbery* and *Isaac*, *supra*. There is, therefore, no

3(1) de la loi provinciale (qui par une coïncidence malheureuse porte le même numéro que l'article de la loi fédérale en cause ici); ou en contravention des conditions stipulées dans le certificat délivré par la Commission conformément à l'art. 22 de la Loi de l'Alberta. S'il fallait décider que l'octroi d'un certificat par la Commission est un «ordre», au sens de ce terme au par. 58(1), je le ferais. Il est indubitable que la Commission a le pouvoir de saisir le véhicule des appelantes et le chargement, qui y est transporté, en vertu de la loi de la province à moins que la loi fédérale ne la rende inapplicable à ces circonstances. A mon avis, l'art. 6 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* n'a pas pour effet de remplacer la loi provinciale applicable par ailleurs en vertu du par. 3(2) de la loi fédérale. Le paragraphe 3(1) interdit l'exploitation d'une entreprise extra-provinciale dans la province sans détenir un permis délivré sous l'autorité de la loi fédérale. L'article 6 érige en infraction toute violation de la Loi et rend le contrevenant passible d'une amende ou d'un emprisonnement. Il se peut qu'une infraction au par. 3(1) soit punissable seulement en vertu de l'art. 6, mais non aux termes d'une loi ou d'un règlement provincial qui pourrait s'appliquer par ailleurs. Il n'est toutefois pas nécessaire de se prononcer sur cette question en l'espèce.

Par contre, le par. 3(2) ne renvoie aucunement à la loi de la province mais autorise expressément la Commission à exercer le pouvoir que lui confère la loi fédérale de délivrer des permis aux mêmes conditions que s'il s'agissait de délivrer un permis à une entreprise locale. Ce paragraphe ne remplace ni expressément ni par inférence la loi provinciale, mais au contraire, il la rend expressément applicable. Dans les arrêts *Regina v. Glibbery*<sup>12</sup> et *Regina v. Isaac*<sup>13</sup>, la Cour d'appel de l'Ontario a analysé la législation fédérale qui prévoyait expressément l'application de sanctions fédérales à des violations de lois positives provinciales y insérées. L'article 3 de la loi fédérale étudiée en l'espèce doit être lu de concert avec l'art. 6 de cette même loi; le résultat contraste vivement avec la législation fédérale en cause dans les arrêts *Glibbery* et *Isaac*, précités.

<sup>12</sup> (1962), 36 D.L.R. (2d) 548.

<sup>13</sup> [1973] 3 O.R. 833.

<sup>12</sup> (1962), 36 D.L.R. (2d) 548.

<sup>13</sup> [1973] 3 O.R. 833.

inferential impact by s. 6 on the provincial seizure powers under s. 58 of the Alberta Act and those powers are not thereby displaced. The words employed by Parliament in s. 3(2) are overriding in their impact. Section 6(1) does not displace any power of the Alberta Board acting under s. 3(2) to issue a licence on such terms and conditions as the Board would attach, had the licensee been a purely intraprovincial carrier. The provincial law authorizes, amongst other matters, suspension of licence and seizure of cargo carried contrary to the terms of a licence. To reduce the meaning of s. 3(2) by reading it as being subject to the penalties imposed in s. 6(1) and thereby as excluding the provincial authorization to suspend licences and seize cargos and to otherwise enforce the local law applicable to the terms and conditions of licence issued by the Board acting under its federal licensing power, would be to strike at the very heart of the provincial licensing procedures.

The result of this specific review of the applicable sections of the federal statute and the provisions of the provincial law referentially incorporated therein is supported by a more general examination of the federal and provincial statutory pattern adopted for the regulation of the transportation of cargo by motor vehicles. The division of authority under the *British North America Act* requires an integration of regulatory controls over the highways as such and over the transportation of goods thereon as well as a co-ordination of the regulation of the commerce flowing over these highways intraprovincially, interprovincially and internationally. The province, through its control of the highways, may not interfere with the federal power to regulate the extraprovincial undertakings operating along those highways. In the same manner, however, the provincial power to regulate entirely local undertakings engaged in the transportation service must be left unimpaired by the federal activities in their proper sphere. In my view, the limited or immediate problem arising under the federal statute on this appeal is easily determined by according their plain meaning to the terms of that statute. Happily, in my view, the result of such a process accords with a sensible and workable disposition of these issues.

Par conséquent, l'art. 6 ne porte pas atteinte par inférence aux pouvoirs de saisie prévus à l'art. 58 de la Loi de l'Alberta et il ne vient donc pas les enlever. Le texte du par. 3(2) adopté par le Parlement a un effet prépondérant. Le paragraphe 6(1) n'enlève pas le pouvoir de la Commission de l'Alberta de délivrer, sous l'autorité du par. 3(2), un permis aux conditions qu'elle aurait fixées si le titulaire du permis avait été strictement un voiturier intraprovincial. La loi provinciale permet, entre autres choses, la suspension d'un permis et la saisie du chargement transporté contrairement aux conditions du permis. On porterait atteinte au fondement même du processus provincial de délivrance de permis si l'on atténuait le sens du par. 3(2) en l'assujettissant aux pénalités prévues au par. 6(1) et, par conséquent, en excluant l'autorisation provinciale de suspendre les permis, de saisir les chargements et d'assurer autrement le respect de la loi locale applicable aux conditions du permis délivré par la Commission conformément au pouvoir de délivrer des permis conféré par le fédéral.

Le résultat de cette étude des articles applicables de la loi fédérale et des dispositions de la loi provinciale insérées par renvoi est étayé par une analyse plus générale de la législation fédérale et provinciale adoptées en vue de la réglementation du transport de marchandises par véhicule à moteur. Le partage des compétences aux termes de l'*Acte de l'Amérique du nord britannique* exige une intégration de la réglementation des routes comme telles et du transport de marchandises sur ces routes, de même qu'elle exige la coordination de la réglementation du commerce intraprovincial, interprovincial et international qui s'effectue sur ces routes. Par la réglementation des routes, la province ne peut empiéter sur le pouvoir fédéral de réglementer la mise en service des entreprises extra-provinciales sur ces routes. De même, l'activité du fédéral dans sa propre sphère ne doit pas porter atteinte au pouvoir provincial de réglementer entièrement les entreprises locales de transport. A mon avis, le problème limité ou direct que pose en l'espèce la loi fédérale est facilement résolu si l'on donne au texte de cette loi son sens manifeste. Heureusement, à mon avis, le résultat de cette démarche est compatible avec un règlement censé et réalisable de ces points en litige.

I therefore would dismiss this appeal with costs to the respondents.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.*

*Solicitor for the respondent Board: The Attorney General of Alberta.*

*Solicitors for the respondents, Reimer Express (Pacific) Ltd. and Alberta Motor Transport Association: McLennan, Ross, Taschuk & Ponting, Edmonton.*

Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Les intimées ont droit aux dépens.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs des appelantes: Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.*

*Procureur de la Commission intimée: Le Procureur général de l'Alberta.*

*Procureurs des intimées, Reimer Express (Pacific) Ltd. et Alberta Motor Transport Association: McLennan, Ross, Taschuk & Ponting, Edmonton.*