

A-507-96

A-507-96

VIA Rail Canada Inc. (Applicant)**VIA Rail Canada Inc. (demanderesse)**

v.

c.

**National Transportation Agency and Jean Lemonde
(Respondents)****Office national des transports et Jean Lemonde
(défendeurs)****INDEXED AS: VIA RAIL CANADA INC. v. NATIONAL
TRANSPORTATION AGENCY (C.A.)****RÉPERTORIÉ: VIA RAIL CANADA INC. c. OFFICE NATIONAL
DES TRANSPORTS (C.A.)**Court of Appeal, Linden, Sexton and Evans J.J.A.—
Toronto, September 25; Ottawa, October 10, 2000.Cour d'appel, juges Linden, Sexton et Evans, J.C.A.—
—Toronto, 25 septembre; Ottawa, 10 octobre 2000.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Appeal from National Transportation Agency's (NTA) decision VIA Rail's Special and Joint Passenger Tariff, s. 13-D, permitting free travel by attendant capable of assisting disabled persons to get on, off trains, undue obstacle to mobility of disabled persons — National Transportation Act, 1987, s. 39 imposing duty to give reasons orally or in writing — NTA's reasons inadequate — Purposes of reasons reviewed — Duty to give reasons fulfilled only if reasons adequate — Adequacy depending on circumstances — Decision maker required to set out findings of fact, principal evidence upon which based, address major issues, set out reasoning process, reflect consideration of main relevant factors — Adequacy of NTA's reasons measured against whether provide VIA with sufficient guidance to formulate tariff, whether provide Court with sufficient insight into NTA's reasoning process — NTA not providing adequate reasons for conclusion tariff obstacle, sufficient insight into reasoning process, factors considered in determining obstacle "undue".

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Appel d'une décision de l'Office national des transports (l'ONT) statuant que la section 13-D du Tarif Voyageurs VIA Spécial et Commun qui permet à un accompagnateur en mesure d'aider des personnes handicapées à monter dans le train et à en descendre de voyager gratuitement constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une déficience — L'art. 39 de la Loi de 1987 sur les transports nationaux oblige à motiver une décision oralement ou par écrit — Les motifs de l'ONT sont insuffisants — Examen des fins que servent les motifs — L'obligation de motiver une décision n'est remplie que si les motifs sont suffisants — Le caractère suffisant dépend des circonstances — Le décideur doit exposer ses conclusions de fait et les principaux éléments de preuve sur lesquels il se fonde, traiter des principaux points en litige, exposer son raisonnement et rendre compte d'un examen des principaux facteurs pertinents — Le caractère suffisant des motifs de l'ONT s'apprécie selon qu'ils fournissent à VIA suffisamment de précisions pour formuler son tarif et selon qu'ils fournissent à la Cour un aperçu suffisant du raisonnement suivi — L'ONT n'a ni fourni de motifs suffisants pour conclure que le tarif constituait un obstacle ni fourni suffisamment d'information sur le raisonnement suivi, sur les facteurs examinés pour décider que l'obstacle était «indu».

Transportation — Appeal from National Transportation Agency's (NTA) decision VIA Rail's Special and Joint Passenger Tariff, s. 13-D permitting free travel by attendant capable of assisting disabled persons to get on, off trains, undue obstacle to mobility of disabled persons — Appeal allowed on ground NTA's reasons inadequate as to why tariff constituting obstacle, any obstacle provided by tariff undue — Neither articulating definition of "obstacle" nor engaging in reasoned consideration of tariff provisions — Not answering how requirement attendant be capable of assisting disabled person to board, disembark train constituting obstacle — Proper approach to determining whether something undue contextual — Must be defined in light of aim of relevant enactment — Reasons should have considered aim of National Transportation Act, 1987, in s. 3,

Transports — Appel d'une décision de l'Office national des transports (l'ONT) statuant que la section 13-D du Tarif Voyageurs VIA Spécial et Commun qui permet à un accompagnateur en mesure d'aider des personnes handicapées à monter dans le train et à en descendre de voyager gratuitement constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une déficience — Appel accueilli parce que les motifs de l'ONT étaient insuffisants pour expliquer pourquoi le tarif constituait un obstacle et pourquoi un obstacle prévu par le tarif serait indu — L'ONT n'a pas formulé de définition du terme «obstacle» ni ne s'est engagé dans une analyse raisonnée des dispositions du tarif — Il n'a pas répondu à la question de savoir en quoi le fait d'exiger qu'un accompagnateur soit en mesure d'aider la personne ayant une déficience à monter à bord du train et à en

providing transportation network should be economic, efficient, viable, effective — Network must serve needs of all travellers — Possibility of inconsistent needs contemplated by use of “so far as practicable” when requiring carrier to conduct business under conditions not constituting undue obstacle to mobility of disabled persons — NTA to undertake balancing of interests — As reasons not mentioning s. 3, Court concluding section ignored by NTA — NTA erred in law by not considering, balancing all relevant factors.

This was an appeal from the National Transportation Agency's 1995 decision that VIA Rail's Special and Joint Passenger Tariff 1, section 13-D constituted an undue obstacle to the mobility of persons with disabilities. Section 13-D provides that an attendant who is capable of assisting a disabled person to get on and off trains and of attending to his/her personal needs throughout the trip is entitled to travel for free. Upon investigation of a complaint, the Agency concluded in 1994 that certain actions and practices of VIA constituted obstacles to the mobility of persons with disabilities, and that those obstacles were undue because they could have easily been avoided by the carrier. The Agency found that the provision of assistance during boarding and disembarking is the carrier's responsibility. Following receipt of VIA's submissions, the Agency issued a decision in 1995 that requiring the attendant to be capable of assisting the disabled person to get on or off trains was an undue obstacle to the mobility of persons with disabilities.

National Transportation Agency General Rules, section 39 imposes a duty to give reasons orally or in writing. The Agency provided written reasons.

The issues were: whether the Agency erred in law by failing to articulate adequate reasons for its finding (1) that section 13-D of the tariff constituted an obstacle to the mobility of disabled persons; and (2) that such obstacle was “undue”.

Held, the appeal should be allowed.

Reasons serve a number of beneficial purposes. They focus the decision maker on the relevant factors and evidence, provide the parties with the assurance that their representations have been considered, allow the parties to

descendre constitue un obstacle — La bonne façon d'établir si quelque chose est indu est d'examiner le contexte — Ce caractère doit se définir en fonction de l'objet de la disposition législative pertinente — Les motifs auraient dû comprendre un examen de l'objet poursuivi par la Loi de 1987 sur les transports nationaux qui, à l'art. 3, prévoit que le réseau de transport devrait être rentable, bien adapté, viable et efficace — Le réseau doit répondre aux besoins de tous les voyageurs — La possibilité qu'il existe des besoins incompatibles est envisagée par l'utilisation des mots «dans la mesure du possible» en exigeant que le transporteur exploite son entreprise selon des modalités qui ne constituent pas un obstacle abusif à la mobilité des personnes ayant une déficience — L'ONT devait pondérer les intérêts — Comme les motifs ne font aucune allusion à l'art. 3, la Cour conclut que l'ONT n'a pas tenu compte de cet article — L'ONT a commis une erreur de droit en négligeant de tenir compte de tous les facteurs pertinents et de les pondérer.

Il s'agit de l'appel interjeté d'une décision rendue en 1995 par l'Office national des transports qui a statué que la section 13-D du Tarif Voyageurs VIA Spécial et Commun n° 1 constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une déficience. La section 13-D prévoit qu'un accompagnateur qui est en mesure d'aider le handicapé à monter dans le train et à en descendre et de l'assister en toutes circonstances pendant la durée du voyage peut voyager gratuitement. Après avoir enquêté sur une plainte, l'Office a conclu, en 1994, que certaines actions et pratiques de la part de VIA constituaient des obstacles indus à la mobilité des personnes ayant une déficience et que ces obstacles étaient indus parce qu'ils auraient pu facilement être évités par le transporteur. L'Office a conclu qu'il était de la responsabilité du transporteur de prêter assistance lors de l'embarquement et du débarquement. Après avoir reçu les observations de VIA, l'Office a prononcé, en 1995, une décision statuant que la condition exigeant que l'accompagnateur aide la personne ayant une déficience à monter à bord et à descendre du train constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une déficience.

L'article 39 des *Règles générales de l'Office national des transports* impose l'obligation de fournir des motifs oralement ou par écrit. L'Office a fourni des motifs écrits.

Les points en litige sont: l'Office a-t-il, ou non, commis une erreur de droit en négligeant de formuler des motifs suffisants pour justifier sa conclusion 1) que la section 13-D du tarif constituait un obstacle à la mobilité des personnes ayant une déficience; et 2) qu'il s'agissait d'un obstacle «indu».

Arrêt: il y a lieu d'accueillir l'appel.

Les motifs visent plusieurs fins utiles. Ils concentrent l'attention du décideur sur les facteurs et les éléments de preuve pertinents, ils garantissent aussi aux parties que leurs observations ont été prises en considération, ils permettent

effectuate any right of appeal or judicial review, and in the case of a regulated industry, provide guidance to others who are subject to the regulator's jurisdiction. The duty to give reasons is only fulfilled if the reasons provided are adequate. What constitutes adequate reasons will depend upon the circumstances of each case. Generally, to satisfy the obligation to provide adequate reasons, the decision maker must set out its findings of fact, the principal evidence upon which those findings were based, address the major points in issue, set out the reasoning process, and reflect consideration of the main relevant factors. The adequacy of the Agency's reasons must be measured with particular reference to the extent to which they provided VIA with sufficient guidance to formulate its tariff without running afoul of the Agency, and to which they gave effect to VIA's right of appeal by providing the Court with sufficient insight into the Agency's reasoning process and the factors that it considered. For the Agency's reasons to be considered adequate, they must set out the basis upon which the Agency found that the existence of the tariff constituted an obstacle, that they reflected the reasoning process by which the Agency determined that the obstacle was undue and include a consideration of the main factors relevant to such a determination.

(1) The Agency erred in law by failing to provide adequate reasons for its conclusion that the tariff was an obstacle. It neither articulated any definition of "obstacle" nor engaged in any reasoned consideration of the tariff provisions. In not answering how the requirement that an attendant be capable of assisting the disabled person with whom they are travelling to board and disembark a train constitutes an obstacle to the mobility of the disabled person, it erred in law. There were also a number of inconsistencies on the face of the reasons that supported this conclusion. In particular, the Agency failed to explain why the attendant's obligation to assist the disabled passenger in getting to the washroom does not amount to an obstacle while assisting in train boarding does.

(2) The Agency also erred in law by failing to provide sufficient insight into the reasoning process that it followed or the factors that it considered in determining that any obstacle provided by the tariff was undue. The Courts have considered the use and interpretation of "undue" in other legislative contexts and clearly "undue-ness" is a relative concept. The proper approach to determining if something is "undue" is contextual — "undue-ness" must be defined in light of the aim of the relevant enactment. It may also be useful to assess the consequences or effect if the undue thing is allowed to remain in place. The Agency's reasons included no definition of "undue" or any indication of a "rule or standard defining what is 'due'". If the definition

aux parties de faire valoir tout droit d'appel ou de contrôle judiciaire et, dans le cas d'une industrie réglementée, ils donnent des précisions à tous les autres qui sont soumis à la compétence de l'organisme. L'obligation de motiver une décision n'est remplie que lorsque les motifs fournis sont suffisants. Ce qui constitue des motifs suffisants est une question qui doit être tranchée en fonction des circonstances de chaque espèce. En règle générale, pour s'acquitter de l'obligation de donner des motifs suffisants, le décideur doit exposer ses conclusions de fait et les principaux éléments de preuve sur lesquels reposent ses conclusions, traiter des principaux points en litige, exposer le raisonnement suivi et rendre compte d'un examen des principaux facteurs pertinents. Le caractère suffisant des motifs de l'Office doit s'apprécier en fonction de la mesure dans laquelle ils fournissent à VIA suffisamment de précisions pour formuler son tarif sans s'attirer les foudres de l'Office et en fonction de la mesure dans laquelle ils donnent effet au droit d'appel de VIA en fournissant à la présente Cour un aperçu suffisant du raisonnement suivi par l'Office et des facteurs qu'il a examinés. Pour que les motifs fournis par l'Office soient considérés comme suffisants, ils doivent indiquer sur quoi repose la conclusion de l'Office selon laquelle l'existence du tarif constituait un obstacle, rendre compte du raisonnement suivi par l'Office pour décider que l'obstacle était indu et comprendre un examen des principaux facteurs pertinents à une telle décision.

1) L'Office a commis une erreur de droit en négligeant de motiver suffisamment sa conclusion que le tarif constituait un obstacle. Il n'a ni formulé une définition du mot «obstacle» ni engagé dans une analyse raisonnée des dispositions du tarif. En ne répondant pas à la question de savoir en quoi le fait d'exiger qu'un accompagnateur soit en mesure d'aider la personne ayant une déficience avec laquelle il voyage à monter à bord du train et à en descendre constitue un obstacle à la mobilité de la personne ayant une déficience, il a commis une erreur de droit. Plusieurs autres incohérences qui se dégagent des motifs étayent cette conclusion. Plus particulièrement, l'Office n'a pas expliqué pourquoi l'obligation qui incombe à l'accompagnateur d'aider la personne handicapée à se rendre aux toilettes ne constitue pas un obstacle tandis que celle d'aider la personne à monter à bord du train en constitue un.

2) L'Office a également commis une erreur de droit en négligeant de fournir suffisamment d'information sur le raisonnement qu'il a suivi ou sur les facteurs qu'il a examinés pour décider que le tarif constituait un obstacle indu. Les tribunaux ont examiné l'emploi et l'interprétation du terme «indu» dans le cadre d'autres lois et il ressort clairement que le caractère indu est une notion bien relative. La bonne façon d'établir si quelque chose est «indu» est d'examiner le contexte — le caractère indu doit se définir en fonction de l'objet de la disposition législative pertinente. Il peut s'avérer utile d'évaluer les conséquences ou répercussions qu'entraîne l'omission de supprimer la chose indu. Les motifs de l'Office ne comprennent aucune définition du

applied was that the obstacles were undue because they could have easily been avoided by the carrier, the Agency undertook no contextual analysis of the issue, but looked only to its perception of VIA's ability to avoid the obstacle. This was not sufficient. In determining whether the obstacle was undue the Agency should have first considered the aim of the *National Transportation Act, 1987* in subsection 3(1), which provides that the nation's transportation network should be, *inter alia*, economic, efficient, viable and effective. The network must serve the needs of all travellers, including those with disabilities. The possibility that the economic and commercial objectives of the Act, the needs of non-disabled passengers and those of disabled passengers, might be inconsistent in some circumstances was contemplated by Parliament and addressed by paragraph 3(1)(g) which provides that each carrier, so far as practicable, should conduct its business under conditions which do not constitute an undue obstacle to the mobility of disabled persons. The use of "so far as practicable", in addition to the use of the term "undue" provides further support for the view that the Agency was required to undertake a balancing of interests such that the satisfaction of one interest does not create disproportionate hardship affecting the other interest. The Agency having made no mention of section 3 in its decision, the Court had to conclude that it had no regard to that section. Nor do the reasons indicate that the Agency engaged in any consideration of the impact upon VIA and all of its passengers of leaving the tariff in place as compared to removing it. The Agency was required to consider all of the relevant factors and to balance each against the other. It did refer to some of the factors impacting upon VIA's operational requirements and its commercial viability, but rather than dealing with those submissions in a reasoned manner, it simply expressed the belief that with sufficient advance notice and consultation between VIA and disabled passengers, problems of accessibility could be avoided.

terme «indus» ni aucune indication d'une «règle ou norme définissant ce qui est 'dû'». Si la définition appliquée est celle selon laquelle les obstacles étaient indus parce qu'ils auraient pu être facilement évités par le transporteur, l'Office n'a entrepris aucune analyse contextuelle de cette question, mais s'est contenté d'examiner dans quelle mesure il percevait que VIA aurait pu éviter l'obstacle. C'est insuffisant. Pour déterminer si l'obstacle était indu, l'Office aurait dû d'abord examiner l'objet poursuivi par la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* exposé au paragraphe 3(1), qui prévoit que le réseau de transport national devrait être, entre autres choses, rentable, bien adapté, viable et efficace. Le réseau doit répondre aux besoins de tous les voyageurs, y compris ceux ayant une déficience. La possibilité que les objectifs économiques et commerciaux de la Loi, les besoins des passagers n'ayant pas de déficiences et ceux des passagers qui en ont, puissent être incompatibles dans certaines circonstances a été envisagée par le Parlement et elle est l'objet de l'alinéa 3(1)(g) qui prévoit que chaque transporteur, dans la mesure du possible, doit exploiter son entreprise selon des modalités qui ne constituent pas un obstacle abusif à la mobilité des personnes ayant une déficience. L'utilisation des mots «dans la mesure du possible», qui s'ajoute à l'emploi du terme «abusif», conforte encore l'opinion selon laquelle l'Office devait pondérer les intérêts des deux parties pour que la prise en compte des intérêts de l'une n'entraîne pas une contrainte disproportionnée pour l'autre. L'Office n'ayant fait aucune allusion à l'article 3 dans sa décision, la Cour se voit donc dans l'obligation de conclure qu'il n'a pas tenu compte de cet article. Les motifs n'indiquent pas non plus que l'Office a examiné les conséquences qu'auraient eues sur VIA et sur tous ses passagers le maintien du tarif plutôt que sa suppression. L'Office devait examiner tous les facteurs pertinents et les pondérer les uns par rapport aux autres. Il a effectivement mentionné certains des facteurs ayant une incidence sur les exigences opérationnelles et la viabilité commerciale de VIA mais, plutôt que de procéder à une analyse raisonnée de ces observations, il a simplement exprimé sa conviction que, si VIA était avertie suffisamment à l'avance et qu'elle consultait les passagers ayant une déficience, les problèmes d'accessibilité pourraient être évités.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19).
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Lord's Day Act, R.S.C. 1970, c. L-13.
National Transportation Act, 1987, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, ss. 3(1) (as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 33), 22(1)(b), 63.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 19, s. 2), 63.3 (as enacted *idem*).
National Transportation Agency General Rules, SOR/88-23, s. 39.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.
Loi de 1987 sur les transports nationaux, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 3(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 33), 22(1)(b), 63.1 (édicte par L.R.C., 1985 (4^e suppl.), ch. 19, art. 2), 63.3 (édicte, *idem*).
Loi sur la concurrence, L.R.C. (1985), ch. C-34 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, art. 19).
Loi sur le dimanche, S.R.C. 1970, ch. L-13.
Règles générales de l'Office national des transports, DORS/88-23, art. 39.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Howard Smith Paper Mills Ltd. et al. v. The Queen, [1957] S.C.R. 403; (1957), 8 D.L.R. (2d) 449; 118 C.C.C. 321; 29 C.P.R. 6; 26 C.R. 1.

CONSIDERED:

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

REFERRED TO:

Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Desai v. Brantford General Hospital*; *Desai v. St. Joseph's Hospital* (1991), 87 D.L.R. (4th) 140; 13 Admin. L.R. (2d) 312; 52 O.A.C. 221 (Ont. Div. Ct.); *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); *Weidman v. Shragge* (1912), 46 S.C.R. 1; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Aetna Insurance Co. et al. v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 731; (1977), 20 N.S.R. (2d) 565; 75 D.L.R. (3d) 332; 34 C.C.C. (2d) 157; 30 C.P.R. (2d) 193; 15 N.R. 117; *Container Materials Ltd. et al. v. The King*, [1942] S.C.R. 147; [1942] 1 D.L.R. 529; (1942), 77 C.C.C. 129; *Minister of Transportation & Communications (Ont.) v. Reimer Express Lines Ltd.*, [1974] 2 F.C. 164; (1974), 52 D.L.R. (3d) 473; 7 N.R. 32 (C.A.); *Central Alberta Dairy Pool v. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 489; (1990), 111 A.R. 241; 72 D.L.R. (4th) 417; [1990] 6 W.W.R. 193; 76 Alta. L.R. (2d) 97; 12 C.H.R.R. D/417; 90 CLLC 17,025; 113 N.R. 161.

AUTHORS CITED

Concise Oxford Dictionary of Current English, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1983, "obstacle".
 Evans, J. M. *Administrative Law: Cases, Text and Materials*, 4th ed. Toronto: Emond Montgomery, 1995.

APPEAL from the National Transportation Agency's decision that VIA Rail's Special and Joint Passenger Tariff, section 13-D constituted an undue obstacle to the mobility of persons with disabilities

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Howard Smith Paper Mills Ltd. et al. v. The Queen, [1957] R.C.S. 403; (1957), 8 D.L.R. (2d) 449; 118 C.C.C. 321; 29 C.P.R. 6; 26 C.R. 1.

DÉCISION EXAMINÉE:

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

DÉCISIONS CITÉES:

Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Desai v. Brantford General Hospital*; *Desai v. St. Joseph's Hospital* (1991), 87 D.L.R. (4th) 140; 13 Admin. L.R. (2d) 312; 52 O.A.C. 221 (C. div. Ont.); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); *Weidman v. Shragge* (1912), 46 R.C.S. 1; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Aetna Insurance Co. et autres c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 731; (1977), 20 N.S.R. (2d) 565; 75 D.L.R. (3d) 332; 34 C.C.C. (2d) 157; 30 C.P.R. (2d) 193; 15 N.R. 117; *Container Materials Ltd. et al. v. The King*, [1942] R.C.S. 147; [1942] 1 D.L.R. 529; (1942), 77 C.C.C. 129; *Minister of Transportation & Communications (Ont.) v. Reimer Express Lines Ltd.*, [1974] 2 C.F. 164; (1974), 52 D.L.R. (3d) 473; 7 N.R. 32 (C.A.); *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489; (1990), 111 A.R. 241; 72 D.L.R. (4th) 417; [1990] 6 W.W.R. 193; 76 Alta. L.R. (2d) 97; 12 C.H.R.R. D/417; 90 CLLC 17,025; 113 N.R. 161.

DOCTRINE

Concise Oxford Dictionary of Current English, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1983, «obstacle».
 Evans, J. M. *Administrative Law: Cases, Text and Materials*, 4th ed. Toronto: Emond Montgomery, 1995.

APPEL d'une décision de l'Office national des transports qui a statué que la section 13-D du Tarif Voyageurs VIA Spécial et Commun constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une

(In the matter of an application by Mr. Lemonde, on behalf of Minikami (Club de mini Basket-ball en fauteuil roulant "Les Kamikazes"), pursuant to subsection 63.3(1) of the National Transportation Act, 1987, R.S.C., 1985, c. 28 (3rd Supp.), Order No. 1995-R-491; decision No. 791-R-1995, dated November 28, 1995). Appeal allowed on the ground that the Agency's reasons were inadequate, both as to the basis on which the tariff constituted an obstacle, and as to the reasoning process for determining that any obstacle provided by the tariff was undue.

APPEARANCES:

John A. Campion and Yvonne B. Chisholm for applicant.
Elizabeth C. Barker for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Fasken Campbell Godfrey, Toronto, for applicant.
Canadian Transportation Agency, Hull, Quebec for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] SEXTON J.A.: This is an appeal from a decision¹ of the National Transportation Agency (the Agency) dated November 28, 1995 that held that a portion of VIA Rail's Special and Joint Passenger Tariff (the tariff) constitutes an undue obstacle to the mobility of persons with disabilities.

Facts

[2] In December 1993, a team of wheelchair basketball athletes travelled from Saint-Hyacinthe to Toronto using VIA Rail. Eight members of the group were physically disabled persons travelling in wheelchairs. Each was accompanied by an attendant to assist them with their basic needs during the trip. In accordance with the provisions of the tariff, the attendants travelled for free. The group encountered a number of difficulties related to the accessibility of VIA's services to the disabled passengers.

déficience (Relatif à la demande présentée par M. Lemonde, au nom du Minikami (Club de mini Basket-ball en fauteuil roulant «Les Kamikazes»), conformément au paragraphe 63.3(1) de la Loi de 1987 sur les transports nationaux, L.R.C. (1985), ch. 28 (3^e suppl.), Arrêté n° 1995-R-491; décision n° 791-R-1995, le 28 novembre 1995). Appel accueilli parce que les motifs de l'Office étaient insuffisants: ils ne précisaient pas sur quoi reposait la conclusion que le tarif constituait un obstacle et ne rendaient pas compte du raisonnement suivi pour décider qu'un obstacle imposé par le tarif était indu.

ONT COMPARU:

John A. Campion et Yvonne B. Chisholm pour la demanderesse.
Elizabeth C. Barker pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Fasken Campbell Godfrey, Toronto, pour la demanderesse.
Canadian Transportation Agency, Hull (Québec), pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Il s'agit de l'appel interjeté d'une décision¹ de l'Office national des transports (l'Office) en date du 28 novembre 1995 qui a statué qu'une partie du Tarif Voyageurs VIA Spécial et Commun (le tarif) constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une déficience.

Faits

[2] En décembre 1993, une équipe de basket-ball formée d'athlètes en fauteuil roulant a emprunté le service voyageur de VIA Rail pour aller de Saint-Hyacinthe à Toronto. Huit membres du groupe étaient des personnes handicapées voyageant en fauteuil roulant. Chacune de celles-ci était accompagnée d'un adulte chargé de l'aider à répondre à ses besoins fondamentaux pendant le voyage. Conformément aux dispositions du tarif, ces accompagnateurs ont voyagé gratuitement. Le groupe a éprouvé plusieurs difficultés

[3] Upon application by Mr. Jean Lemonde, the party's leader for the trip, the Agency conducted an investigation into a number of specific complaints. The Agency concluded that certain actions and practices of VIA constituted obstacles to the mobility of the persons with disabilities in the party and that those obstacles "were undue because they could have easily been avoided by the carrier." In a decision communicated by letter dated November 4, 1994, it ordered VIA to take a number of corrective measures. VIA subsequently complied with those orders to the satisfaction of the Agency.²

[4] In the same November, 1994 decision, the Agency called attention to section 13-D of VIA's Special and Joint Passenger Tariff 1, NTA 1, the relevant portions of which are reproduced below:

Section 13-D DISABLED PERSON AND ATTENDANT

1. CONDITIONS

A ticket may be sold for the transportation of a disabled person and one adult attendant (at the fare authorized in 3) upon [a list of conditions follows]

...

The attendant must be capable of assisting the disabled person to get on and off trains and of attending to his/her personal needs throughout the trip.

...

3. FARE BASIS

One fare (any fare which the disabled person would pay if travelling alone) will apply for the transportation of both passengers.

[5] Thus, the tariff provides that an attendant who is capable of providing assistance to a disabled person who is unable to travel alone is entitled to travel for free.

[6] With respect to the provisions of the tariff, the Agency made the following statements:

The Agency specifies that the presence of an attendant is no excuse not to provide assistance to a person during boarding and deboarding.

liées à l'accessibilité des services de VIA aux passagers ayant une déficience.

[3] Sur demande présentée par M. Jean Lemonde, le responsable du groupe pour le voyage, l'Office a enquêté sur plusieurs plaintes précises. Il a conclu que certaines actions et pratiques de la part de VIA constituaient des obstacles indus à la mobilité des personnes ayant une déficience dans ce groupe et que ces obstacles «étaient indus parce qu'ils auraient pu facilement être évités par le transporteur». Dans une décision communiquée par une lettre datée du 4 novembre 1994, l'Office a ordonné à VIA de prendre plusieurs mesures correctives. Par la suite, VIA s'est conformée à ces ordonnances à la satisfaction de l'Office².

[4] Dans la même décision de novembre 1994, l'Office attirait l'attention sur la section 13-D du Tarif Voyageurs Spécial et Commun n° 1, CTC 1, dont les extraits pertinents sont reproduits ci-dessous:

Section 13-D VOYAGEURS HANDICAPÉS ET LEURS ESCORTES

1. CONDITIONS DE VENTE DE BILLETS

Vendre un billet au voyageur handicapé accompagné d'un adulte (aux conditions tarifaires mentionnées au par. 3) [suit une liste de conditions]

[. . .]

L'accompagnateur doit être en mesure d'aider le handicapé à monter dans le train et à en descendre et de l'assister en toutes circonstances pendant la durée du voyage.

[. . .]

3. DISPOSITIONS TARIFAIRES

Faire payer le montant d'une seule place (c'est-à-dire le montant que paierait le handicapé s'il voyageait seul) pour les deux personnes.

[5] Ainsi, le tarif prévoit qu'un accompagnateur en mesure d'aider la personne handicapée qui ne peut voyager seule a le droit de voyager gratuitement.

[6] En ce qui concerne les dispositions du tarif, l'Office a déclaré ce qui suit:

L'Office précise que la présence d'un accompagnateur ne peut justifier aucunement de ne pas prêter assistance à la personne durant l'embarquement et le débarquement.

The Agency supports the principle pursuant to which the attendant must be capable of meeting the basic needs of the person s/he is accompanying and of offering the services which are not usually offered by a carrier. However, providing assistance during boarding and deboarding is the carrier's responsibility. Consequently, this assistance should not be imposed on the attendant. The obligation imposed on the latter to board and deboard a disabled person constitutes an obstacle to the mobility of the person and the Agency believes that disabled persons are entitled to receive the same level of service whether they are travelling alone or with an escort.

[7] As a result of this finding, the Agency required VIA to show cause that the Agency should not find the obstacle "undue" and order VIA to remove the requirement from its tariff.

Decision Appealed From

[8] Following the receipt of VIA's submissions, the Agency issued a further order and decision on November 28, 1995. It ordered that the words "The attendant must be capable of assisting the disabled person to get on and off trains" be struck from the tariff and that a provision be added to clearly indicate VIA's responsibility to board and deboard all of its passengers. It indicated that VIA could add to the amended tariff a *provisio* allowing it to inquire, at the time of booking, whether the passenger's attendant would be able to assist VIA personnel, if necessary. It also ordered VIA to issue a bulletin to its employees informing them of the changes and to make consequential amendments to various printed materials.

[9] The Agency's main finding with respect to the tariff was reported as follows:

The Agency remains of the opinion that it is the responsibility of VIA to board and deboard its passengers. Under normal conditions and with sufficient advance notice, the carrier should be in a position to control the quality and level of services—both personnel and equipment—to accommodate the boarding and deboarding needs of passengers with disabilities. As a general principle, attendants are

L'Office appuie le principe en vertu duquel l'accompagnateur doit être en mesure de répondre aux besoins de base de la personne qu'il accompagne et d'offrir les services qui ne sont pas habituellement offerts par un transporteur. Cependant, prêter assistance lors de l'embarquement et du débarquement relève de la responsabilité du transporteur. Conséquemment, cette assistance ne doit pas être imposée à l'accompagnateur. L'obligation imposée à ce dernier de se charger de l'embarquement et du débarquement constitue un obstacle à la mobilité de la personne et l'Office croit que les personnes ayant une déficience sont en droit de recevoir le même niveau de service lorsqu'elles voyagent seules ou lorsqu'elles sont accompagnées.

[7] Par suite de cette conclusion, l'Office a demandé à VIA de lui fournir les motifs pour lesquels il ne devrait pas juger l'obstacle «indus» et les raisons pour lesquelles il ne devrait pas sommer VIA de supprimer cette disposition du tarif.

Décision dont il est interjeté appel

[8] Après avoir reçu les observations de VIA, l'Office a prononcé un autre arrêté et une autre décision le 28 novembre 1995. Il a ordonné à VIA de supprimer du tarif les mots: «L'accompagnateur doit être en mesure d'aider le handicapé à monter dans le train et à en descendre et de l'assister en toutes circonstances pendant la durée du voyage» et d'ajouter une disposition indiquant clairement que VIA assume la responsabilité de l'embarquement et du débarquement de tous ses voyageurs. Il a indiqué que VIA pourrait ajouter au tarif modifié une clause lui permettant de s'informer, au moment de la réservation, de la possibilité que l'accompagnateur du passager puisse aider le personnel de VIA, au besoin. Il a aussi ordonné à VIA d'informer ses employés des changements, par communiqué, et d'apporter les modifications requises en conséquence dans ses diverses publications.

[9] La principale conclusion de l'Office en ce qui a trait au tarif se présente dans les termes suivants:

L'Office reste d'avis que l'embarquement et le débarquement des voyageurs sont la responsabilité de VIA. De plus, sous des conditions normales et avec un préavis suffisant, le transporteur devrait être en mesure de contrôler la qualité et le niveau des services—sur le plan du personnel comme sur celui du matériel—pour satisfaire aux besoins d'embarquement et de débarquement des voyageurs ayant une déficien-

there to provide assistance of a personal nature to the person during the trip. To put the onus on the attendant that “the attendant must be capable of assisting the disabled person to get on or off trains. . .” as found in VIA’s Special Local and Joint Passenger tariff, is an undue obstacle to the mobility of persons with disabilities.

[10] This Court granted VIA Rail leave to appeal the decision by order dated June 3, 1996. The Agency opposes the appeal. The initial complainant, Mr. Lemonde, did not appear.

Relevant Legislation

[11] The legislation relevant to this appeal is found in the *National Transportation Act, 1987* [hereinafter NTA]:³

3. (1) It is hereby declared that a safe, economic, efficient and adequate network of viable and effective transportation services accessible to persons with disabilities and making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost is essential to serve the transportation needs of shippers and travellers, including persons with disabilities, and to maintain the economic well-being and growth of Canada and its regions and that those objectives are most likely to be achieved when all carriers are able to compete, both within and among the various modes of transportation, under conditions ensuring that, having due regard to national policy and to legal and constitutional requirements,

...

(g) each carrier or mode of transportation, so far as practicable, carries traffic to or from any point in Canada under fares, rates and conditions that do not constitute

...

(ii) an undue obstacle to the mobility of persons, including those persons who are disabled, [Emphasis added.]

...

63.3 (1) The Agency may, of its own motion or on application, inquire into a matter in relation to which a regulation could be made under subsection 63.1(1),⁴ regardless of whether such a regulation has been made, in order to determine whether there is an undue obstacle to the mobility of disabled persons.

ce. En règle générale, les accompagnateurs sont là pour aider à voir aux besoins personnels de la personne pendant le voyage. D’exiger que l’accompagnateur aide la personne ayant une déficience à monter à bord et à descendre du train, comme il est énoncé dans le tarif voyageurs spécial local et commun de VIA, constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une déficience.

[10] La présente Cour a accordé à VIA Rail l’autorisation d’interjeter appel de cette décision par ordonnance en date du 3 juin 1996. L’Office conteste l’appel. Le plaignant initial, M. Lemonde, n’a pas comparu.

Dispositions législatives pertinentes

[11] Les dispositions législatives pertinentes au présent appel se trouvent dans la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*.³ [ci-après appelée LTN]:

3. (1) Il est déclaré que, d’une part, la mise en place d’un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, accessibles aux personnes ayant une déficience, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs—y compris des personnes ayant une déficience—en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, d’autre part, ces objectifs ont le plus de chances de se réaliser en situation de concurrence, dans et parmi les divers modes de transport, entre tous les transporteurs, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale et du contexte juridique et constitutionnel:

[. . .]

g) les liaisons assurées en provenance ou à destination d’un point du Canada par chaque transporteur ou mode de transport s’effectuent, dans la mesure du possible, à des prix et selon des modalités qui ne constituent pas:

[. . .]

(ii) un obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes handicapées, [Non souligné dans l’original.]

[. . .]

63.3 (1) Même en l’absence de disposition réglementaire applicable, l’Office peut, de sa propre initiative ou sur demande, enquêter sur toute question relative à l’un des domaines visés au paragraphe 63.1(1)⁴ pour déterminer s’il existe un obstacle indu aux possibilités de déplacement des personnes atteintes d’une déficience.

[12] Also relevant is the following provision of the *National Transportation Agency General Rules*:⁵

39. The Agency shall, in any proceeding where it does not grant the requested relief or where an opposition has been expressed, give orally or in writing the reasons for its order, decision, ruling, direction, leave, sanction or approval.

Issues

[13] The written submissions of the parties were primarily directed toward the Agency's interpretation and use of the term "undue obstacle" and the standard of review. During oral argument, counsel for both parties agreed that the appropriate standard of review was reasonableness. As it is unnecessary for us to do so, I do not propose to consider this matter. Also during oral argument, it became clear that the adequacy of the Agency's reasons was a major issue. In particular, VIA argued that in determining whether or not an "undue obstacle" existed, the Agency was required to undertake a balancing of interests as between the disabled person and the carrier and that the Agency had failed to indicate in its reasons why it had struck the balance as it did.

[14] It is necessary, therefore, to deal with the questions of whether or not the Agency erred in law by failing to articulate adequate reasons for:

1. Its finding that section 13-D of the tariff constituted an obstacle to the mobility of disabled persons; and
2. Its finding that such obstacle is "undue".

[15] For the reasons which appear below, I believe that the reasons given by the Agency were inadequate.

Analysis

The Duty to Give Reasons

[16] Although the Act itself imposes no duty on the Agency to give reasons, section 39 of the *National Transportation Agency General Rules* does impose

[12] La disposition suivante des *Règles générales de l'Office national des transports* est également pertinente⁵:

39. Dans toute instance où il n'accorde pas le redressement demandé ou qui donne lieu à une opposition, l'Office donne oralement ou par écrit les motifs sur lesquels il fonde son arrêté, sa décision, sa directive, son autorisation, sa sanction ou son approbation.

Questions en litige

[13] Les observations écrites des parties ont principalement porté sur la façon dont l'Office a interprété et employé l'expression «obstacle indu» ainsi que sur la norme de contrôle. Pendant les débats, les avocats des deux parties ont convenu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable. Comme il n'est pas nécessaire que nous examinions cette question, je ne propose pas de le faire. Il est également ressorti du débat que le caractère suffisant des motifs de l'Office constituait un important point en litige. Plus particulièrement, VIA a fait valoir que, pour décider s'il existait ou non un «obstacle indu», l'Office était tenu de procéder à une pondération des intérêts de la personne ayant une déficience par rapport aux intérêts du transporteur et qu'il avait négligé d'indiquer, dans ses motifs, pourquoi il en était arrivé à son résultat.

[14] Il est donc nécessaire de se demander si l'Office a, ou non, commis une erreur de droit en négligeant de formuler des motifs suffisants pour justifier:

1. Sa conclusion que la section 13-D du tarif constituait un obstacle à la mobilité des personnes ayant une déficience; et
2. Sa conclusion qu'il s'agissait d'un obstacle «indu».

[15] Pour les motifs qui suivent, j'estime que les motifs donnés par l'Office sont insuffisants.

Analyse

L'obligation de motiver la décision

[16] Bien que la Loi elle-même n'impose pas à l'Office l'obligation de motiver ses décisions, l'article 39 des *Règles générales de l'Office national des*

such a duty. In this case, the Agency chose to provide its reasons in writing.

[17] The duty to provide reasons is a salutary one. Reasons serve a number of beneficial purposes including that of focussing the decision maker on the relevant factors and evidence. In the words of the Supreme Court of Canada:

Reasons, it has been argued, foster better decision making by ensuring that issues and reasoning are well articulated and, therefore, more carefully thought out. The process of writing reasons for decision by itself may be a guarantee of a better decision.⁶

[18] Reasons also provide the parties with the assurance that their representations have been considered.

[19] In addition, reasons allow the parties to effectuate any right of appeal or judicial review that they might have. They provide a basis for an assessment of possible grounds for appeal or review. They allow the appellate or reviewing body to determine whether the decision maker erred and thereby render him or her accountable to that body. This is particularly important when the decision is subject to a deferential standard of review.

[20] Finally, in the case of a regulated industry, the regulator's reasons for making a particular decision provide guidance to others who are subject to the regulator's jurisdiction. They provide a standard by which future activities of those affected by the decision can be measured.

[21] The duty to give reasons is only fulfilled if the reasons provided are adequate. What constitutes adequate reasons is a matter to be determined in light of the particular circumstances of each case. However, as a general rule, adequate reasons are those that serve the functions for which the duty to provide them was imposed. In the words of my learned colleague Evans J.A., "[a]ny attempt to formulate a standard of adequacy that must be met before a tribunal can be said to have discharged its duty to give reasons must

transports le fait. En l'espèce, l'Office a décidé de fournir ses motifs par écrit.

[17] L'obligation de produire des motifs est salutaire. Les motifs visent plusieurs fins utiles, dont celle de concentrer l'attention du décideur sur les facteurs et les éléments de preuve pertinents. Pour reprendre les termes de la Cour suprême du Canada:

On a soutenu que la rédaction de motifs favorise une meilleure prise de décision en ce qu'elle exige une bonne formulation des questions et du raisonnement et, en conséquence, une analyse plus rigoureuse. Le processus de rédaction des motifs d'une décision peut en lui-même garantir une meilleure décision⁶.

[18] Les motifs garantissent aussi aux parties que leurs observations ont été prises en considération.

[19] De plus, les motifs permettent aux parties de faire valoir tout droit d'appel ou de contrôle judiciaire à leur disposition. Ils servent de point de départ à une évaluation des moyens d'appel ou de contrôle possibles. Ils permettent à l'organisme d'appel ou de révision d'établir si le décideur a commis une erreur et si cette erreur le rend justiciable devant cet organisme. Cet aspect est particulièrement important lorsque la décision est assujettie à une norme d'examen fondée sur la retenue.

[20] Finalement, dans le cas d'une industrie réglementée, les motifs de la décision de l'organisme de réglementation donnent des précisions à tous les autres qui sont soumis à la compétence de cet organisme. Ils fournissent une norme par rapport à laquelle il est possible d'apprécier les futures activités de ceux qui sont touchés par cette décision.

[21] L'obligation de motiver une décision n'est remplie que lorsque les motifs fournis sont suffisants. Ce qui constitue des motifs suffisants est une question qui doit être tranchée en fonction des circonstances de chaque espèce. Toutefois, en règle générale, des motifs sont suffisants lorsqu'ils remplissent les fonctions pour lesquelles l'obligation de motiver a été imposée. Pour reprendre les termes utilisés par mon collègue le juge d'appel Evans [TRADUCTION]: «[t]oute tentative pour formuler une norme permettant d'établir le caractère

ultimately reflect the purposes served by a duty to give reasons.”⁷

[22] The obligation to provide adequate reasons is not satisfied by merely reciting the submissions and evidence of the parties and stating a conclusion.⁸ Rather, the decision maker must set out its findings of fact and the principal evidence upon which those findings were based.⁹ The reasons must address the major points in issue. The reasoning process followed by the decision maker must be set out¹⁰ and must reflect consideration of the main relevant factors.¹¹

[23] In my view, the general propositions stated above are all applicable in the circumstances of the case at bar. However, in this case, I believe that the adequacy of the Agency’s reasons must be measured with particular reference to the extent to which they provide VIA with sufficient guidance to formulate their tariff without running afoul of the Agency and to the extent to which they give effect to VIA’s right of appeal by providing this Court with sufficient insight into the Agency’s reasoning process and the factors that it considered.

[24] Therefore, I believe that for this Court to hold that the Agency’s reasons are adequate, we must find that those reasons set out the basis upon which the Agency found that the existence of the tariff constituted an obstacle, that they reflect the reasoning process by which the Agency determined that the obstacle was undue and include a consideration of the main factors relevant to such a determination.

[25] I now turn to the questions posed above.

Issue 1: Did the Agency provide adequate reasons for its finding that section 13-D of the tariff constitutes an obstacle to the mobility of passengers with disabilities?

[26] In the words of the tariff, did the Agency’s reasons provide sufficient indication of the reasoning

suffisant auquel doit satisfaire un tribunal afin de s’acquitter de son obligation de motiver sa décision doit en fin de compte traduire les fins visées par l’obligation de motiver la décision»⁷.

[22] On ne s’acquitte pas de l’obligation de donner des motifs suffisants en énonçant simplement les observations et les éléments de preuve présentés par les parties, puis en formulant une conclusion⁸. Le décideur doit plutôt exposer ses conclusions de fait et les principaux éléments de preuve sur lesquels reposent ses conclusions⁹. Les motifs doivent traiter des principaux points en litige. Il faut y retrouver le raisonnement suivi par le décideur¹⁰ et l’examen des facteurs pertinents¹¹.

[23] À mon avis, les propositions générales énoncées ci-dessus s’appliquent toutes aux circonstances du présent cas. Toutefois, en l’espèce, je crois que le caractère suffisant des motifs de l’Office doit s’apprécier en fonction de la mesure dans laquelle ils fournissent à VIA suffisamment de précisions pour formuler son tarif sans s’attirer les foudres de l’Office et en fonction de la mesure dans laquelle ils donnent effet au droit d’appel de VIA en fournissant à la présente Cour un aperçu suffisant du raisonnement suivi par l’Office et des facteurs qu’il a examinés.

[24] Par conséquent, j’estime que, pour statuer que les motifs fournis par l’Office sont suffisants, la présente Cour doit conclure que ces motifs indiquent sur quoi repose la conclusion de l’Office selon laquelle l’existence du tarif constituait un obstacle, qu’ils rendent compte du raisonnement suivi par l’Office pour décider que l’obstacle était indu et qu’ils comprennent un examen des principaux facteurs pertinents à une telle décision.

[25] Je vais maintenant étudier les questions exposées ci-devant.

Première question en litige: L’Office a-t-il suffisamment motivé sa conclusion que la section 13-D du tarif constitue un obstacle à la mobilité des passagers ayant une déficience?

[26] D’après le libellé du tarif, les motifs de l’Office fournissent-ils suffisamment de précisions sur le

process by which it determined that it is an obstacle to the mobility of a disabled passenger to require that an attendant, travelling on the same ticket as the passenger, be capable of assisting the passenger in getting on and off the train?

[27] The Agency determined that the tariff was an obstacle in its November 1994 decision. The decision under appeal treats this earlier finding as a given. The only portion of the 1994 decision dealing with the reasons for the Agency's determination is reproduced in paragraph 6 above. It is worth noting that the tariff was not a subject of the original complaint filed by Mr. Lemonde. Its provisions seem to have come before the Agency only as a result of VIA's reference to it in its submission responding to the complaint.

[28] In my view, the conclusion that the tariff was an obstacle is not supported by sufficient indication of the reasoning process engaged in by the Agency. The reasons provide no intimation of what constitutes an obstacle to the mobility of a disabled passenger nor are they sufficiently clear.

[29] The *Concise Oxford Dictionary of Current English*¹² defines "obstacle" as a "thing that obstructs progress". Not only has the Agency failed to articulate any definition but it also does not appear to have engaged in any reasoned consideration of the tariff provisions. How does the requirement that an attendant be capable of assisting the disabled person with whom they are travelling to board and deboard a train constitute an obstacle to the mobility of the disabled person? This is a question which the Agency did not answer and hence it erred in law.

[30] There are a number of other inconsistencies on the face of the reasons that provide support for my view that the reasons with respect to the finding that the tariff was an obstacle were inadequate. In both its 1994 and 1995 decisions, the Agency accepted that an attendant must be capable of meeting the basic needs

raisonnement suivi pour décider que le fait d'exiger que la personne qui accompagne un passager ayant une déficience et qui voyage avec le même billet que celui-ci soit en mesure de l'aider à monter dans le train et à en descendre constitue un obstacle à la mobilité d'un passager ayant une déficience?

[27] L'Office a établi que le tarif constituait un obstacle dans sa décision de novembre 1994. Dans la décision dont il est interjeté appel, cette conclusion antérieure a été tenue pour acquise. La seule partie de la décision de 1994 qui traite des motifs de cette décision de l'Office est reproduite au paragraphe 6 ci-dessus. Il convient de remarquer que le motif initial de la plainte déposée par M. Lemonde n'était pas le tarif. Les dispositions du tarif n'ont été soumises à l'Office que parce que VIA les a mentionnées dans les observations qu'elle a présentées pour répondre à la plainte.

[28] À mon avis, la conclusion selon laquelle le tarif constituait un obstacle ne s'appuie pas sur une indication suffisante du raisonnement suivi par l'Office. Les motifs ne font aucune allusion à ce qui constitue un obstacle à la mobilité d'un passager ayant une déficience et ne sont pas suffisamment clairs.

[29] Selon le *Concise Oxford Dictionary of Current English*¹², le mot «obstacle» s'entend d'une [TRADUCTION] «chose qui entrave la progression». Non seulement l'Office a-t-il négligé de formuler une définition, mais il ne semble pas s'être engagé dans une analyse raisonnée des dispositions du tarif. En quoi le fait d'exiger qu'un accompagnateur soit en mesure d'aider la personne ayant une déficience avec laquelle il voyage à monter à bord du train et à en descendre constitue-t-il un obstacle à la mobilité de la personne ayant une déficience? C'est une question à laquelle l'Office n'a pas répondu, commettant ainsi une erreur de droit.

[30] Plusieurs autres incohérences qui se dégagent des motifs me permettent d'affirmer que les motifs sont insuffisants pour justifier la conclusion que le tarif constituait un obstacle. Dans les décisions de 1994 et 1995, l'Office a accepté le fait qu'un accompagnateur doit être en mesure de répondre aux besoins

of the person he or she is accompanying and of offering services which are not usually offered by the carrier. One example of this would be in assisting the disabled passenger to travel to and from the washroom. Presumably, therefore, the attendant would be required to be capable of providing such assistance. This activity, like boarding or deboarding a train, involves physically assisting the disabled person in moving from one place to another and potentially into and out of a wheelchair. The Agency does not explain why the obligation of the attendant in respect of personal needs on board the train does not constitute an obstacle while any obligation in respect of being capable of providing help in boarding or deboarding does.

[31] Another inconsistency is apparent in relation to an error made by the Agency in describing the condition imposed by the tariff. In the 1994 decision, it said: "The obligation imposed on the [attendant] to board and deboard a disabled person constitutes an obstacle to the mobility of the person." This is not the obligation imposed by the tariff. The tariff merely provides that the attendant be capable of providing such assistance. While it implies the possibility that an attendant might be requested by VIA to provide physical assistance in boarding and deboarding disabled passengers, the condition does not impose a general obligation that the attendant do so in all circumstances. Indeed, the Agency accepted in its 1995 decision that, in general, VIA did provide such assistance to disabled passengers.

[32] The Agency did use the proper wording when requiring VIA to show cause why the condition should not be removed and again in its 1995 decision. However, both of these references were made in contexts that arose after the Agency had reached the conclusion that the tariff was an obstacle.

[33] I conclude, therefore, that the Agency erred in law by failing to provide adequate reasons for its

fondamentaux de la personne qu'il accompagne ainsi que d'offrir des services qui ne sont pas habituellement offerts par un transporteur. Un exemple de ces services serait d'aider le passager ayant une déficience à se rendre aux toilettes. On peut donc présumer que l'accompagnateur devrait être en mesure de fournir une telle aide. Cette activité, comme l'embarquement et le débarquement, implique que ce dernier aide physiquement la personne ayant une déficience à se déplacer d'un endroit à l'autre et peut-être à s'asseoir dans le fauteuil roulant et à se lever. L'Office n'explique pas pourquoi l'obligation qui incombe à l'accompagnateur de répondre aux besoins personnels à bord du train ne constitue pas un obstacle tandis que celle d'être en mesure d'aider la personne à monter à bord du train et à en descendre en constitue un.

[31] Une autre incohérence dégagée a trait à une erreur faite par l'Office dans la description de la condition imposée par le tarif. Dans sa décision de 1994, l'Office déclare que «l'obligation imposée à l'accompagnateur d'embarquer et de débarquer une personne ayant une déficience constitue un obstacle à la mobilité de la personne». Ce n'est pas là l'obligation qu'impose le tarif. Le tarif prévoit simplement que l'accompagnateur doit être en mesure de fournir une telle aide. Bien qu'un tel libellé suppose la possibilité que VIA demande à l'accompagnateur d'apporter une aide physique pour faire monter à bord ou faire descendre les passagers ayant une déficience, cette condition n'impose pas à l'accompagnateur l'obligation générale d'aider à le faire dans toutes les circonstances. Bien au contraire, l'Office a admis dans sa décision de 1995 qu'en règle générale, VIA fournissait effectivement une telle aide aux passagers ayant une déficience.

[32] L'Office a effectivement utilisé la bonne formulation en demandant à VIA de lui fournir des motifs pour lesquels cette condition ne devrait pas être enlevée du tarif et elle l'a reprise dans sa décision de 1995. Toutefois, ces deux mentions ont été faites dans des contextes postérieurs à la conclusion de l'Office que le tarif constituait un obstacle.

[33] Je conclus donc que l'Office a commis une erreur de droit en négligeant de motiver suffisamment

decision that the tariff was an obstacle. Its reasons did not provide sufficient insight into the reasoning process followed. Moreover, they were not sufficiently clear with respect to the conclusion that is in issue.

Issue 2: Did the Agency err in law by failing to provide adequate reasons for its conclusion that any obstacle posed by the tariff was “undue”?

[34] While there seems to be no jurisprudence dealing with what constitutes an undue obstacle to the mobility of disabled persons, the Courts have had ample opportunity to consider the use and interpretation of the term “undue” in other legislative contexts.¹³

[35] While “undue” is a word of common usage which does not have a precise technical meaning the Supreme Court has variously defined “undue” to mean “improper, inordinate, excessive or oppressive”¹⁴ or to express “a notion of seriousness or significance.”¹⁵ To this list of synonyms, the *Concise Oxford Dictionary of Current English* adds “disproportionate.”

[36] What is clear from all of these terms is that “undueness” is a relative concept. I agree with the position expressed by Cartwright J, as he then was:

“Undue” and “unduly” are not absolute terms whose meaning is self-evident. Their use presupposes the existence of a rule or standard defining what is “due”. Their interpretation does not appear to me to be assisted by substituting the adjectives “improper”, “inordinate”, “excessive”, “oppressive” or “wrong”, or the corresponding adverbs, in the absence of a statement as to what, in this connection, is proper, ordinate, permissible or right.¹⁶

The proper approach to determining if something is “undue”, then, is a contextual one. Undue-ness must be defined in light of the aim of the relevant enactment.¹⁷ It can be useful to assess the consequences or effect if the undue thing is allowed to remain in place.¹⁸

sa décision portant que le tarif constituait un obstacle. Ses motifs ne fournissent pas suffisamment d’indications sur le raisonnement suivi. En outre, ils ne sont pas suffisamment clairs en ce qui a trait à la conclusion qui est en litige.

Deuxième question en litige: L’Office a-t-il commis une erreur de droit en négligeant de justifier suffisamment sa conclusion que le tarif constituait un obstacle «indu»?

[34] Bien qu’il ne semble pas y avoir de jurisprudence au sujet de ce qui constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes handicapées, les tribunaux ont été, à de nombreuses reprises, appelés à examiner l’emploi et l’interprétation du terme «indu» dans le cadre d’autres lois¹³.

[35] Bien qu’«indu» soit un mot d’usage courant dénué d’un sens technique précis, la Cour suprême du Canada a défini de diverses façons ce terme comme signifiant «illégitime, immodéré, excessif ou oppressif»¹⁴ ou comme exprimant «la gravité ou l’importance»¹⁵. À cette liste de synonymes, le *Concise Oxford Dictionary of Current English* ajoute «disproportionate» (disproportionné).

[36] Ce qui ressort clairement de l’ensemble de ces termes, c’est que le caractère indu est une notion bien relative. Je souscris à l’avis exprimé par le juge Cartwright (plus tard juge en chef) dans l’extrait suivant:

[TRADUCTION] «Indu» et «indûment» ne sont pas des termes absolus dont le sens coule de source. Leur utilisation présuppose l’existence d’une règle ou norme définissant ce qui est «dû». Il ne me semble pas que l’on facilite leur interprétation en leur substituant les adjectifs «illégitime», «immodéré», «excessif», «oppressif» ou «mauvais», ou les adverbies correspondants, en l’absence d’une détermination de ce qui, sous ce rapport est légitime, modéré, tolérable ou bon¹⁶.

Ainsi donc la bonne façon d’établir si quelque chose est «indu» est d’examiner le contexte. Le caractère indu doit se définir en fonction de l’objet de la disposition législative pertinente¹⁷. Il peut s’avérer utile d’évaluer les conséquences ou répercussions qu’entraîne l’omission de supprimer la chose indue¹⁸.

[37] The Supreme Court has also recognized that the term implies a requirement to balance the interests of the various parties. In a case dealing with whether an employer had accommodated an employee's right to exercise his religious beliefs up to the point of undue hardship, Wilson J., writing for the majority, found it helpful to list some of the factors relevant to such an appraisal. She concluded by stating: "This list is not intended to be exhaustive and the results which will be obtained from a balancing of these factors against the right of the employee to be free of discrimination will necessarily vary from case to case."¹⁹

[38] In the case at bar, the Agency's reasons do not reveal sufficient indicators of the reasoning process it followed in interpreting the term "undue". They include no definition of the term "undue" or any indication of a "rule or standard defining what is 'due'." In its submissions to this Court, the Agency argued that the definition that it had applied was that articulated in its November 1994 reasons: "the obstacles . . . were undue because they could have easily been avoided by the carrier." Even if this could be said to be true, the statement can only lead me to conclude that the Agency undertook no contextual analysis of the issue. It looked only to its perception of VIA's ability to avoid the obstacle. In my opinion, this was not sufficient.

[39] In determining whether the obstacle was undue, the Agency should have first considered the aim of the *National Transportation Act, 1987*. This is found in section 3(1), which provides that the nation's transportation network should be, *inter alia*, economic, efficient, viable and effective. The network must serve the needs of all travellers, including those with disabilities. In my opinion, the possibility that the economic and commercial objectives of the Act, the needs of non-disabled passengers and those of disabled passengers might be inconsistent in some circumstances was contemplated by Parliament and addressed by paragraph 3(1)(g). This provision provides that each carrier, so far as practicable, should conduct its business under conditions which do not constitute an

[37] La Cour suprême a également reconnu que ce terme implique la pondération des intérêts des diverses parties. Dans une affaire où il fallait décider si un employeur avait tenu compte du droit d'un employé de pratiquer sa religion sans qu'il en résulte de contrainte excessive, M^{me} le juge Wilson, se prononçant pour la majorité, a jugé utile de dresser une liste de certains facteurs applicables à une telle appréciation, puis a conclu: «Cette énumération ne se veut pas exhaustive et les résultats qu'on obtiendra en mesurant ces facteurs par rapport au droit de l'employé de ne pas faire l'objet de discrimination varieront nécessairement selon le cas»¹⁹.

[38] En l'espèce, les motifs de l'Office ne révèlent pas suffisamment d'indicateurs du raisonnement qu'il a suivi pour interpréter le terme «indu». Ils ne comprennent aucune définition du terme «indu» ni aucune indication d'une «règle ou norme définissant ce qui est «dû»». Dans les observations qu'il a soumises à la présente Cour, l'Office a fait valoir que la définition qu'il a appliquée est celle qu'il a formulée dans ses motifs de 1994: «les obstacles [. . .] étaient indus parce qu'ils auraient pu être facilement évités par le transporteur». Même si l'on peut considérer que c'est vrai, cet énoncé peut seulement m'amener à conclure que l'Office n'a entrepris aucune analyse contextuelle de la question en litige. Il s'est contenté d'examiner dans quelle mesure il percevait que VIA aurait pu éviter l'obstacle. J'estime que c'est insuffisant.

[39] Pour déterminer si l'obstacle était indu, l'Office aurait dû d'abord examiner l'objet poursuivi par la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Cet objet est exposé au paragraphe 3(1), qui prévoit que le réseau de transport national devrait être, entre autres choses, rentable, bien adapté, viable et efficace. Le réseau doit répondre aux besoins de tous les voyageurs, y compris ceux ayant une déficience. À mon avis, la possibilité que les objectifs économiques et commerciaux de la Loi, les besoins des passagers n'ayant pas de déficiences et ceux des passagers qui en ont, puissent être incompatibles dans certaines circonstances a été envisagée par le Parlement et elle est l'objet de l'alinéa 3(1)(g). Cette disposition prévoit que chaque transporteur, dans la mesure du possible, doit exploiter

undue obstacle to the mobility of disabled persons. The use of the words “so far as practicable”, in addition to the use of the term “undue” provides further support for my view that the Agency was required to undertake a balancing of interests such that the satisfaction of one interest does not create disproportionate hardship affecting the other interest.

[40] In its decision the Agency made no mention of section 3 of the Act. I am forced to conclude that it did not have regard to it. Nor do the reasons indicate that the Agency engaged in any consideration of the impact upon VIA and all of its passengers of leaving the tariff in place as compared to removing it.

[41] The Agency was required to consider all of the relevant factors and to balance them against each other. With respect to the interests of the disabled passengers the following factors might be relevant:

1. The difficulty of providing an escort who is capable of assisting the disabled person in boarding the train;
2. The difficulty of providing an escort who is willing to assist the disabled person in boarding the train;
3. The importance to the dignity of the individual that they be able to travel with as much independence as possible and their right to accessible travel.

[42] With respect to VIA, the relevant factors may be collectively termed operational factors and commercial or economic factors. They might include the following:

1. The reasonable availability of personnel and equipment to assist in the boarding and disembarkation from train;
2. The time required for providing assistance in boarding and deboarding;

son entreprise selon des modalités qui ne constituent pas un obstacle abusif à la mobilité des personnes ayant une déficience. L'utilisation des mots «dans la mesure du possible», qui s'ajoute à l'emploi du terme «abusif», me conforte encore dans mon opinion que l'Office devait pondérer les intérêts des deux parties pour que la prise en compte des intérêts de l'une n'entraîne pas une contrainte disproportionnée pour l'autre.

[40] Dans sa décision, l'Office ne fait aucune allusion à l'article 3 de la Loi. Je me vois donc dans l'obligation de conclure qu'il n'en a pas tenu compte. Par ailleurs, les motifs n'indiquent pas non plus que l'Office a examiné les conséquences qu'auraient eues sur VIA et sur tous ses passagers le maintien du tarif plutôt que sa suppression.

[41] L'Office devait examiner tous les facteurs pertinents et les pondérer les uns par rapport aux autres. En ce qui concerne les intérêts des passagers ayant une déficience, les facteurs suivants auraient pu être pertinents:

1. La difficulté de trouver un accompagnateur qui est en mesure d'aider la personne ayant une déficience à monter dans le train;
2. La difficulté de trouver un accompagnateur désireux d'aider la personne ayant une déficience à monter dans le train;
3. L'importance pour la dignité des personnes d'être capables de voyager de la façon la plus autonome possible et le droit de celles-ci à des transports accessibles.

[42] Pour ce qui est de VIA, les facteurs pertinents peuvent être rangés dans deux catégories, savoir les facteurs opérationnels et les facteurs économiques et commerciaux, notamment:

1. La disponibilité raisonnable du personnel et de l'équipement nécessaires pour aider à l'embarquement et au débarquement du train;
2. Le temps que prend l'assistance pour l'embarquement et le débarquement;

3. The effect on scheduling of trains which are required to spend time boarding disabled persons in excess of that scheduled;

4. The impact of delays incurred as a result of boarding disabled persons on all passengers;

5. The impact of unscheduled delays on passenger confidence and the continued viability of VIA's passenger rail service;

6. VIA's ability to contract occasional workers to assist in boarding and deboarding, having regard to any collective bargaining agreements to which VIA is a party;

7. The requirement that such occasional workers be properly trained and insured to carry out their duties; and

8. The expense of providing additional personnel for boarding disabled persons, especially at a small station where only a modest complement of staff is available.

[43] I note that the Agency did refer to some of the factors impacting upon VIA's operational requirements and its commercial viability. It did so mainly in the context of simply reciting VIA's submissions. The Agency agreed with VIA's position that it had an obligation to provide a timely and effective service to all of its passengers and accepted that, in general, VIA does provide assistance in boarding and deboarding to all of its passengers, whether disabled or not. It also recognized that scheduling constraints, large numbers of disabled passengers and insufficient personnel at some stations might impact upon VIA's ability to provide services to disabled passengers. Unfortunately, rather than dealing with those submissions in a reasoned manner, it simply expressed the belief that with sufficient advance notice and consultation between VIA and disabled passengers, problems of accessibility could be avoided.

[44] In summary, the Agency failed to provide sufficient insight into the reasoning process that it

3. Les conséquences sur l'horaire des trains du temps qu'il faut prévoir pour faire monter les personnes ayant une déficience;

4. L'effet sur tous les passagers des retards attribuables à l'embarquement des personnes ayant une déficience;

5. L'effet des retards imprévus sur la confiance des passagers et le maintien de la viabilité du service de voyageurs de VIA;

6. La capacité de VIA de retenir les services d'employés occasionnels pour aider à l'embarquement et au débarquement, compte tenu des conventions collectives auxquelles VIA est partie;

7. La nécessité de former et d'assurer suffisamment les employés occasionnels chargés de cette tâche;

8. Le coût du personnel additionnel pour l'embarquement des personnes ayant une déficience, plus particulièrement aux petites gares où l'effectif est réduit.

[43] Je souligne que l'Office a effectivement mentionné certains des facteurs ayant une incidence sur les exigences opérationnelles et la viabilité commerciale de VIA. Il ne l'a fait principalement qu'au moment de citer les observations de VIA. L'Office a souscrit à l'avis de VIA qu'il lui incombe d'assurer un service ponctuel et efficace à tous ses passagers et il a accepté qu'en règle générale, VIA aide effectivement tous ses passagers, qu'ils aient ou non une déficience, à monter à bord du train et à en descendre. Il a reconnu aussi que les contraintes de l'horaire, un nombre important de passagers ayant une déficience et un personnel insuffisant à certaines gares sont des éléments susceptibles d'avoir une incidence sur la capacité de VIA de fournir des services aux passagers ayant une déficience. Malheureusement, plutôt que de procéder à une analyse raisonnée de ces observations, il a simplement exprimé sa conviction que, si VIA était avertie suffisamment à l'avance et qu'elle consultait les passagers ayant une déficience, les problèmes d'accessibilité pourraient être évités.

[44] En résumé, l'Office a négligé de fournir suffisamment d'information sur le raisonnement qu'il a

followed or the factors that it considered in determining that any obstacle provided by the tariff was undue. In so doing, it erred in law.

Conclusion

[45] In my opinion, the reasons provided by the Agency in its 1994 and 1995 decisions with respect to whether the tariff constituted an undue obstacle to the mobility of disabled persons were inadequate. Specifically, they fail to provide sufficient indication of the reasoning process which the Agency might have followed or of what factors the Agency might have considered relevant.

[46] The decision of the National Transportation Agency with respect to section 13-D of the tariff is set aside. The matter is referred back to a differently constituted panel of the Agency to conduct a new inquiry with respect to the tariff in accordance with these reasons. The Agency is required to provide the parties an opportunity to lead evidence and make submissions on the issue.

LINDEN J.A.: I agree.

EVANS J.A.: I agree.

¹ Order No. 1995-R-491; decision No. 791-R-1995. Orders and decisions of the Agency are available at the Canadian Transportation Agency's website, online: <<http://www.cta-otc.gc.ca/eng/toc.htm>>.

² *Ibid.*

³ R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28 [ss. 3(1) (as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 33), 63.3 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 19, s. 2)].

⁴ The matters falling under s. 63.1(1) [as enacted *idem*] include:

63.1 (1) . . .

(c) tariffs, rates, fares, charges and terms and conditions of carriage applicable in respect of the transportation of disabled persons or services incidental thereto;

⁵ SOR/88-23. The rules are made pursuant to s. 22(1)(b) of the NTA which provides:

22. (1) The Agency may, with the approval of the Governor in Council, make rules respecting

. . .

(b) the manner of and procedures for dealing with matters and business before the Agency, including the circumstances in which *in camera* hearings may be held;

suivi ou sur les facteurs qu'il a examinés pour décider que le tarif constituait un obstacle indu. En agissant de la sorte, l'Office a commis une erreur de droit.

Conclusion

[45] À mon avis, les motifs fournis par l'Office dans ses décisions de 1994 et 1995 pour trancher la question de savoir si le tarif constitue un obstacle indu à la mobilité des personnes ayant une déficience étaient insuffisants. Plus précisément, ces motifs n'indiquent pas suffisamment le raisonnement que l'Office a dû suivre ou les facteurs qu'il a dû considérer comme pertinents.

[46] La décision de l'Office national des transports portant sur la section 13-D du tarif est annulée. L'affaire est renvoyée à une formation composée différemment qui devra mener une nouvelle enquête sur le tarif conformément aux présents motifs. L'Office doit donner aux parties la possibilité de produire des preuves et de présenter des observations sur la question en litige.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE EVANS, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ Arrêté n° 1995-R-491; décision n° 791-R-1995. Il est possible de consulter en ligne les arrêtés et les décisions de l'Office sur le site web de l'Office des transports du Canada à l'adresse suivante: <<http://www.cta-otc.gc.ca/fre/toc.htm>>.

² *Ibid.*

³ L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28 [art. 3(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 33), 63.3 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 19, art. 2)].

⁴ Les questions visées par l'art. 63.1(1) [édicte, *idem*] incluent:

63.1 (1) [. . .]

c) toute mesure concernant les tarifs, taux, prix, frais et autres conditions de transport applicables au transport et aux services connexes offerts aux personnes atteintes de déficience;

⁵ DORS/88-23. Les règles sont prises conformément à l'alinéa 22(1)b) de la LTN qui prévoit:

22. (1) L'Office peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règles concernant

[. . .]

b) la procédure relative aux questions dont il est saisi, notamment pour ce qui est des cas de huis clos;

⁶ *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at p. 845.

⁷ J. M. Evans, *Administrative Law: Cases, Text and Materials* (4th ed.), (Toronto: Emond Montgomery, 1995), at p. 507.

⁸ *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at p. 706.

⁹ *Desai v. Brantford General Hospital; Desai v. St. Joseph's Hospital* (1991), 87 D.L.R. (4th) 140, (Ont. Div. Ct.), at p. 148.

¹⁰ *Supra*, note 8, at p. 707.

¹¹ *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592 (C.A.), at pp. 637, 687-688.

¹² (7th ed.) (Oxford: Clarendon Press, 1983).

¹³ These include undue prevention or lessening of competition (*Combines Act*, now the *Competition Act* [R.S.C., 1985, c. C-34 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19)]), undue exploitation of sex (the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]), undue delay in movement of freight (*Lord's Day Act* [R.S.C. 1970, c. L-13]) and undue hardship (human rights legislation).

¹⁴ *Weidman v. Shragge* (1912), 46 S.C.R. 1, at pp. 42-43.

¹⁵ *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, at p. 647.

¹⁶ *Howard Smith Paper Mills Ltd. et al. v. The Queen*, [1957] S.C.R. 403, at p. 425. The statement was made in the context of minority, concurring reasons but was approved of by the majority in *Aetna Insurance Co. et al. v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 731, at p. 746.

¹⁷ *Container Materials Ltd. et al. v. The King*, [1942] S.C.R. 147, at p. 152 *per* Duff C.J. The judgment of the majority expressed the same principle in other words. See *Howard Smith Paper Mills Ltd.*, *supra*, note 16, *per* Kellock J (for the majority), at p. 409.

¹⁸ *Aetna Insurance Co.*, *supra*, note 16, at pp. 747-748. *Minister of Transportation & Communications (Ont.) v. Reimer Express Lines Ltd.*, [1974] 2 F.C. 164 (C.A.).

¹⁹ *Central Alberta Dairy Pool v. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 489, at p. 521.

⁶ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, à la p. 845.

⁷ J. M. Evans, *Administrative Law: Cases, Text and Materials* (4^e éd.), (Toronto: Emond Montgomery, 1995), à la p. 507.

⁸ *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la p. 706.

⁹ *Desai v. Brantford General Hospital; Desai v. St. Joseph's Hospital* (1991), 87 D.L.R. (4th) 140 (C. div. Ont.), à la p. 148.

¹⁰ *Supra*, note 8, à la p. 707.

¹¹ *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592 (C.A.), aux p. 637, 687 et 688.

¹² (7^e éd.) (Oxford: Clarendon Press, 1983).

¹³ Ces cas mettaient en cause notamment le fait d'empêcher ou de diminuer indûment la concurrence (*Loi sur les coalitions*, maintenant la *Loi sur la concurrence* [L.R.C. (1985), ch. C-34 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, art. 19]), l'exploitation indue des choses sexuelles (*Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46]), le retard indu dans la circulation des marchandises (*Loi sur le dimanche* [S.R.C. 1970, ch. L-13]) et les contraintes excessives (droits de la personne).

¹⁴ *Weidman v. Shragge* (1912), 46 R.C.S. 1, aux p. 42 et 43.

¹⁵ *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, à la p. 647.

¹⁶ *Howard Smith Paper Mills Ltd. et al. v. The Queen*, [1957] R.C.S. 403, à la page 425. Cet énoncé est tiré des motifs concurrents de la minorité, mais il a été approuvé par la majorité dans l'arrêt *Aetna Insurance Co. et autres c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 731, à la p. 746.

¹⁷ *Container Materials Ltd. et al. v. The King*, [1942] R.C.S. 147, à la p. 152, par le juge en chef Duff. Le jugement de la majorité exprime le même principe en d'autres mots. Voir l'arrêt *Howard Smith Paper Mills Ltd.*, *supra*, note 16, par le juge Kellock (pour la majorité), à la p. 409.

¹⁸ *Aetna Insurance Co.*, *supra*, note 16, aux p. 747 et 748. *Minister of Transportation & Communications (Ont.) c. Reimer Express Lines Ltd.*, [1974] 2 C.F. 164 (C.A.).

¹⁹ *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489, à la p. 521.