

T-5483-81

T-5483-81

**Minister of Transport of Quebec, Attorney General of Quebec, Town of Mont-Laurier, Laurentian Regional Development Committee, Corporation of the Village of Parent, Municipal Corporation of the Town of Senneterre, Laurentian Tourist Association (Plaintiffs)**

v.

**Attorney General of Canada, Minister of Transport of Canada, Via Rail Canada Inc., Canadian Pacific Limited, Canadian National Railway (Defendants)**

Trial Division, Walsh J.—Montreal, November 23; Ottawa, December 18, 1981.

*Practice — Motions to strike pleadings — Plaintiffs apply for a finding that an Order in Council discontinuing passenger-train services is null and invalid, for an injunction requiring defendants not to act on the Order in Council, and for a mandatory injunction requiring the defendants to maintain existing services — Plaintiffs submit that the Governor General in Council was required to hear representations from all interested parties before making such an Order, pursuant to a duty to act fairly in administrative matters — Plaintiffs also argue that the Order in Council cannot prevail over a contract whereby Canadian Pacific Limited agreed to provide certain passenger and freight services — Whether statements of claim should be struck out as disclosing no reasonable cause of action — Statements of claim struck out — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 45, 47, 48, 64(1) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 3(1), 6(1)(c), 7, 260(2), (8) — Federal Court Rule 419 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 23.*

Plaintiffs apply for a finding that an Order in Council discontinuing certain passenger-train railway services is null and invalid, and for the issue of an injunction requiring the defendants not to act on the Order in Council. The plaintiffs also seek a mandatory injunction requiring the defendants to maintain the passenger services actually in existence, and damages. The plaintiffs allege that the Order in Council is an administrative order and that therefore the Governor General in Council, pursuant to the duty to act fairly, was required to hear representations from parties opposed to the proposed Order, before making such an Order. The plaintiffs also submit that the Order in Council cannot prevail over a contract entered into in 1881, whereby Canadian Pacific Railway Company undertook to maintain a sufficient number of trains each day to transport freight and passengers with necessary frequency and speed, "maintaining at least one passenger-train daily in each direction". The question is whether the statements of claim should be struck out as disclosing no reasonable cause of action.

**Le ministre des Transports du Québec, le procureur général du Québec, la ville de Mont-Laurier, le Conseil régional de développement des Laurentides, la corporation municipale du village de Parent, la corporation municipale de la ville de Senneterre, l'Association touristique régionale des Laurentides (Demandeurs)**

b c.

**Le procureur général du Canada, le ministre des Transports du Canada, Via Rail Canada Inc., Canadien Pacifique Limitée, les Chemins de fer nationaux du Canada (Défendeurs)**

c

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, 23 novembre; Ottawa, 18 décembre 1981.

d

*Pratique — Requêtes en radiation des plaidoiries — Les demandeurs demandent que la Cour déclare invalide et nul un décret supprimant certains services de trains de voyageurs, qu'elle prononce une injonction ordonnant aux défendeurs de ne pas donner suite au décret et de continuer l'exploitation des services existants — Les demandeurs prétendent qu'en conformité de l'obligation d'agir équitablement en matière administrative, le gouverneur général en conseil devait, avant de rendre ce décret, entendre toutes les parties intéressées — Les demandeurs prétendent aussi que le décret ne peut prévaloir sur un contrat en vertu duquel le Canadien Pacifique Limitée s'engageait à fournir des services de trains de voyageurs et de trains de marchandises — Il échet d'examiner si les déclarations devraient être radiées parce qu'elles ne révèlent aucune cause raisonnable d'action — Déclarations radiées — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 45, 47, 48, 64(1) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 3(1), 6(1)(c), 7, 260(2), (8) — Règle 419 de la Cour fédérale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 23.*

e

f

g

Les demandeurs demandent que soit déclaré nul et invalide un décret supprimant certains services de trains de voyageurs et que soit prononcée une injonction ordonnant aux défendeurs de ne pas donner suite à ce décret. Ils demandent aussi que la Cour rende une injonction enjoignant aux défendeurs de continuer l'exploitation des services de trains de voyageurs existants et des dommages-intérêts. Les demandeurs prétendent que le décret est une ordonnance administrative et qu'il s'ensuit qu'avant de prendre ce décret, le gouverneur général en conseil devait, en application de l'obligation d'agir équitablement, entendre les parties qui s'opposaient au décret proposé. Les demandeurs prétendent aussi que le décret ne peut l'emporter sur un contrat conclu en 1881 et en vertu duquel la compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique s'engageait à maintenir un nombre suffisant de trains chaque jour pour transporter marchandises et voyageurs à la fréquence et à la vitesse nécessaires «entretenant au moins un train de voyageurs par jour dans chaque direction». Il échet d'examiner si les déclarations devraient être radiées parce qu'elles ne révèlent aucune cause raisonnable d'action.

h

i

j

*Held*, the statements of claim will be struck out. Section 64(1) of the *National Transportation Act* provides that the Governor General in Council may either, upon petition of any person or of his own motion, vary or rescind any order. The wording of section 64(1) clearly establishes the right of the Governor General to act on his own motion in connection with the abolition or reduction in frequency of passenger services on the lines in question without a prior recommendation to this effect by the Commission. Even if the Order in Council can be classified as one of an administrative nature, this would not give the Court the right to find that the general duty to act fairly required the Governor General in Council, before making the present Order, to hear representations from interested parties or that in acting as he did, the Governor General in Council failed to observe a condition precedent to the exercise of the power. The statements of claim do not disclose a reasonable cause of action based on the jurisdictional attacks on the validity of the impugned Order in Council. As to the second issue, the federal law must prevail. Canadian Pacific Limited is a railway company incorporated by a Special Act as defined in the *Railway Act*. Section 3(1) of the *Railway Act* provides that the *Railway Act* shall be construed as incorporate with the Special Act. Section 6(1)(c) provides that the Act applies to every railway whether the ownership was acquired or exercised under the authority of the Parliament of Canada, or of the legislature of any province. Section 7 provides that where any railway, authorized by a Special Act of any province, is declared to be a work for the general advantage of Canada, the *Railway Act* applies to such railway to the exclusion of such of the provisions of the Special Act as are inconsistent with the *Railway Act*. Sections 45, 47 and 48 of the *National Transportation Act* give authority to the Commission to inquire into complaints by any interested party that a railway company has violated or committed a breach of an agreement. It is clear that it is the Commission and the Governor General in Council which have such supervisory control notwithstanding the Quebec statute, and that Canadian Pacific Limited must comply with the impugned Order in Council.

*City of Melville v. Attorney General of Canada* [1982] 2 F.C. 3, followed. *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 S.C.R. 735, discussed. *Quebec Railway, Light & Power Co. v. Montcalm Land Co.* [1927] S.C.R. 545, applied. *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.* [1977] 2 S.C.R. 1054, referred to. *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.* [1980] 1 S.C.R. 695, referred to.

#### MOTIONS.

#### COUNSEL:

*William J. Atkinson* and *Jean-Yves Bernard* for plaintiffs.

*Jacques Ouellet, Q.C.* and *James Mabbutt* for defendants Attorney General of Canada and Minister of Transport of Canada.

*Arrêt*: les déclarations seront radiées. L'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* prévoit que le gouverneur général en conseil peut, à la requête de toute personne ou de son propre mouvement, soit modifier, soit rescinder toute ordonnance. Les termes de l'article 64(1) établissent clairement le droit du gouverneur général d'agir de son propre mouvement relativement à l'abolition ou à la réduction de la fréquence de services de trains de voyageurs sur les lignes en question sans recommandation antérieure à cet effet de la part de la Commission. Même si le décret peut être considéré comme de nature administrative, cela ne donnerait pas à la Cour le droit de conclure que l'obligation générale d'agir équitablement imposait au gouverneur général en conseil l'obligation d'entendre les arguments des parties intéressées avant de prendre le présent décret, ni qu'en agissant comme il l'a fait, le gouverneur général en conseil n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice de ce pouvoir. Les déclarations ne révèlent aucune cause raisonnable d'action d'être les attaques, sur le plan de la compétence, contre la validité du décret en cause. En ce qui concerne la deuxième question, la loi fédérale doit l'emporter. Le Canadien Pacifique Limitée est une compagnie de chemin de fer constituée sous le régime d'une loi spéciale, selon la définition de la *Loi sur les chemins de fer*. L'article 3(1) de la *Loi sur les chemins de fer* prévoit que cette dernière Loi doit s'interpréter comme étant incorporée à la loi spéciale. L'article 6(1)c) prévoit que la Loi s'applique à tout chemin de fer, que le droit de propriété soit acquis ou exercé en vertu de l'autorité du Parlement du Canada, ou de la législature de toute province. L'article 7 prévoit que lorsqu'un chemin de fer dont la construction ou l'exploitation est autorisée par une loi spéciale d'une province est déclaré constituer un ouvrage à l'avantage général du Canada, la *Loi sur les chemins de fer* s'applique à ce chemin de fer, à l'exclusion des dispositions de ladite loi spéciale qui sont incompatibles avec la *Loi sur les chemins de fer*. Les articles 45, 47 et 48 de la *Loi nationale sur les transports* autorisent la Commission à faire enquête sur toute plainte portée par une partie intéressée alléguant qu'une compagnie de chemin de fer a violé ou rompu un contrat. Il est clair que nonobstant la loi du Québec, le pouvoir de surveillance et de contrôle appartient à la Commission et au gouverneur général en conseil et que Canadien Pacifique Limitée doit se conformer au décret attaqué.

Arrêt suivi: *City of Melville c. Le procureur général du Canada* [1982] 2 C.F. 3. Arrêt analysé: *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 R.C.S. 735. Arrêt appliqué: *Quebec Railway, Light & Power Co. c. Montcalm Land Co.* [1927] R.C.S. 545. Arrêts mentionnés: *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée* [1977] 2 R.C.S. 1054; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.* [1980] 1 R.C.S. 695.

#### REQUÊTES.

#### AVOCATS:

*William J. Atkinson* et *Jean-Yves Bernard* pour les demandeurs.

*Jacques Ouellet, c.r.*, et *James Mabbutt* pour les défendeurs le procureur général du Canada et le ministre des Transports du Canada.

*Michel Huart* for defendant Via Rail Canada Inc.

*Christian Wendlandt* for defendant Canadian Pacific Limited.

*Raynald Lecavalier* for defendant Canadian National Railway. <sup>a</sup>

*Armand Poupart, Q.C.* and *Charles Ouellet* for Town of Lachute.

SOLICITORS:

*Boissonneault, Roy & Poulin*, Montreal, for plaintiffs.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants Attorney General of Canada and Minister of Transport of Canada. <sup>c</sup>

*Michel Huart*, Montreal, for defendant Via Rail Canada Inc.

*Godbois, Wendlandt, Bennett & Bryer*, Montreal, for defendant Canadian Pacific Limited. <sup>d</sup>

*Giard, Gagnon*, Montreal, for defendant Canadian National Railway.

*Poupart, Thomas*, Montreal, for Town of Lachute. <sup>e</sup>

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

WALSH J.: Plaintiffs initiated these proceedings on November 10, 1981, by a declaration seeking a finding that Order in Council P.C. 1981-2171 [SOR/81-892] of August 6, 1981, of the Governor General in Council adopted on the recommendation of the Minister of Transport by virtue of section 64(1) of the *National Transportation Act*<sup>1</sup> is invalid and null, and the issue of an injunction requiring Via Rail, C.N., C.P. and the Minister of Transport of Canada not to act on this Order and to prohibit them from eliminating or modifying the passenger-train services referred to in the declaration, and the issue of a mandatory injunction requiring Via Rail, C.N. and C.P. to maintain the passenger services actually in existence as a result of Orders of the Canadian Transport Commission in effect on November 14, 1981, and for damages. <sup>h</sup>

*Michel Huart* pour la défenderesse Via Rail Canada Inc.

*Christian Wendlandt* pour la défenderesse Canadien Pacifique Limitée.

*Raynald Lecavalier* pour la défenderesse les Chemins de fer nationaux du Canada.

*Armand Poupart, c.r.*, et *Charles Ouellet* pour la ville de Lachute.

PROCUREURS:

*Boissonneault, Roy & Poulin*, Montréal, pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs le procureur général du Canada et le ministre des Transports du Canada.

*Michel Huart*, Montréal, pour la défenderesse Via Rail Canada Inc.

*Godbois, Wendlandt, Bennett & Bryer*, Montréal, pour la défenderesse Canadien Pacifique Limitée.

*Giard, Gagnon*, Montréal, pour la défenderesse les Chemins de fer nationaux du Canada.

*Poupart, Thomas*, Montréal, pour la ville de Lachute.

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

LE JUGE WALSH: Les demandeurs ont introduit la présente procédure le 10 novembre 1981 en déposant une déclaration dans laquelle ils demandaient que le décret C.P. 1981-2171 [DORS/81-892] pris le 6 août 1981 par le gouverneur général en conseil en vertu de l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*<sup>1</sup> sur avis conforme du ministre des Transports soit déclaré invalide et nul; que soit prononcée une injonction ordonnant à Via Rail, au C.N., au C.P. et au ministre des Transports du Canada de ne pas donner suite à ce décret et leur interdisant de supprimer ou de modifier les services de trains de voyageurs mentionnés dans la déclaration; et que soit prononcée une injonction ordonnant à Via Rail, au C.N. et au C.P. de continuer l'exploitation des services de trains de voyageurs existants, conformément aux ordonnances de la Commission canadienne des transports en vigueur au 14 novembre 1981; et des dommages-intérêts. <sup>j</sup>

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. N-17.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. N-17.

This was accompanied on the same day by a petition for interlocutory injunction returnable November 16, 1981, requiring the maintenance of the train services enumerated therein which by virtue of the Order in Council in question were to cease operating or to operate on a reduced frequency as of November 15, 1981. The trains in question were as follows:

a) between Montreal—Hervey Junction; Hervey Junction—Senneterre; Senneterre (La Sarre)—Cochrane operating in accordance with Order of the Canadian Transport Commission R-31300 of August 14, 1980 which restated Orders Nos. R-28795 and R-28149.

b) between Sainte-Foy—Hervey Junction in accordance with Orders Nos. R-28149 and R-28795.

c) between Montreal—Labelle—Mont-Laurier in accordance with Orders R-29129 and R-29407.

d) between Montreal—Lachute—Montebello—Ottawa in accordance with Order R-25782.

e) between Sainte-Foy—Chambord in accordance with Orders R-25988 and R-28150.

f) between Montreal—Hervey Junction—Rivière-à-Pierre—Chambord—Chicoutimi in accordance with Orders R-31300 and R-25988.

Subsequently on November 13, 1981, in an action bearing No. T-5526-81 brought by the City of Lachute against the same defendants dealing specifically with the Montreal—Lachute—Montebello—Ottawa service a declaratory judgment and mandatory injunction were sought to declare the said Order in Council P.C. 1981-2171 as null, invalid and illegal and to require the defendants to restore the Order of the Canadian Transport Commission R-25782 by providing passenger service on the said line as provided on November 14, 1981. This was also made presentable on November 16. By consent of all parties the hearings of the motions were adjourned to November 23, 1981, since a similar matter was being heard before Justice Collier of this Court in Regina, Saskatchewan, being Court No. T-5238-81, City of Melville, Town of Watrous, Transport 2000 Saskatchewan and the Attorney-General of Saskatchewan, plaintiffs, and the Attorney General of Canada, Minister of Transport of Canada, Via Rail Canada Inc.,

A cela fut jointe, le même jour, une demande d'injonction interlocutoire, à présenter le 16 novembre 1981, sollicitant le maintien des services de trains énumérés dans la demande et qui, aux termes du décret en cause, devaient cesser ou diminuer de fréquence à compter du 15 novembre 1981. Les services de trains en question sont les suivants:

a) Montréal—Hervey Junction; Hervey Junction—Senneterre; Senneterre (La Sarre)—Cochrane, services exploités conformément à l'ordonnance R-31300 rendue par la Commission canadienne des transports le 14 août 1980 qui reprenait les ordonnances nos R-28795 et R-28149.

b) Sainte-Foy—Hervey Junction, conformément aux ordonnances nos R-28149 et R-28795.

c) Montréal—Labelle—Mont-Laurier, conformément aux ordonnances R-29129 et R-29407.

d) Montréal—Lachute—Montebello—Ottawa, conformément à l'ordonnance R-25782.

e) Sainte-Foy—Chambord, conformément aux ordonnances R-25988 et R-28150.

f) Montréal—Hervey Junction—Rivière-à-Pierre—Chambord—Chicoutimi, conformément aux ordonnances R-31300 et R-25988.

Subséquentement, le 13 novembre 1981, dans une action intentée sous le numéro T-5526-81 par la ville de Lachute contre les mêmes défendeurs et portant plus spécifiquement sur le service Montréal—Lachute—Montebello—Ottawa, on a demandé un jugement déclaratoire tendant à faire déclarer nul, invalide et illégal ledit décret C.P. 1981-2171 et une injonction ordonnant aux défendeurs de rétablir l'ordonnance de la Commission canadienne des transports R-25782 en fournissant un service de trains de voyageurs sur ladite ligne tel qu'il était exploité le 14 novembre 1981. Cette procédure était également à présenter le 16 novembre. Du consentement de toutes les parties, les auditions des requêtes furent reportées au 23 novembre 1981 étant donné qu'une affaire semblable était en instance devant le juge Collier de la présente Cour à Regina (Saskatchewan) sous le numéro du greffe T-5238-81, City of Melville, Town of Watrous, Transport 2000 Saskatchewan et le procureur général de la Saskatchewan,

Canadian Pacific Limited, and Canadian National Railways, defendants, and it was desirable to await his judgment on the matter. His judgment and reasons for judgment were issued on November 11, 1981, on a motion to strike the proceedings pursuant to Rule 419(1)(a) of the Rules of this Court, which motion was granted [*supra*, page 3].

Similar motions to strike were made in the present proceedings by the Attorney General of Canada and the Minister of Transport of Canada, by Canadian Pacific Limited, by Via Rail Canada Inc., and motions to strike were also made by the Attorney General of Canada and the Minister of Transport of Canada, and Canadian Pacific Limited in the *City of Lachute* case.

At the opening of the hearings on November 23 similar motions were permitted to be made by defendant Canadian National Railways. An application was also produced by the Municipal Corporation of the Town of Senneterre and the Laurentian Tourist Association, represented by the same attorneys representing plaintiffs for permission to be added as plaintiffs and in the injunction application. For purposes of completing the record this will be granted, but without costs, and the style of cause will therefore be amended accordingly.

At the conclusion of the hearings permission was also given to produce further affidavits of various parties on behalf of plaintiffs in support of the injunction application, waiving the delay for production. By agreement the two actions were joined for hearing.

The principle of comity of judges would by itself be a persuasive argument for following the judgment of Justice Collier in the Saskatchewan case as, although it is permissible for judges at the same level to disagree on the same issue, it is not desirable that this should be done as this merely creates confusion and uncertainty which reflects unfavourably on the administration of justice. In

demandeurs, et le procureur général du Canada, le ministre des Transports du Canada, Via Rail Canada Inc., Canadien Pacifique Limitée et les Chemins de fer nationaux du Canada, défendeurs, et qu'il était souhaitable d'attendre sa décision dans cette affaire. Son jugement fut rendu et ses motifs prononcés le 11 novembre 1981, à l'issue d'une requête en radiation des plaidoiries présentée sous le régime de la Règle 419(1)a) de la Cour fédérale, la requête étant accueillie [précité, page 3].

D'autres requêtes en radiation semblables ont été présentées en l'espèce par le procureur général du Canada et le ministre des Transports du Canada, par Canadien Pacifique Limitée, par Via Rail Canada Inc., et des requêtes en radiation ont également été présentées par le procureur général du Canada et le ministre des Transports du Canada ainsi que par Canadien Pacifique Limitée dans l'affaire *Ville de Lachute*.

A l'ouverture des auditions le 23 novembre, permission fut donnée à la défenderesse les Chemins de fer nationaux du Canada de présenter des requêtes semblables. Une demande a également été faite par la corporation municipale de la ville de Senneterre et par l'Association touristique régionale des Laurentides, représentées par les mêmes avocats que les demandeurs, pour obtenir la permission d'être jointes en tant que codemandresses et de participer à la demande d'injonction. Pour que le dossier soit complet, cette demande est accueillie, mais sans dépens, et l'intitulé de la cause sera donc modifié en conséquence.

A la conclusion des auditions, permission a également été donnée de produire, en faveur des demandeurs, d'autres affidavits de diverses parties à l'appui de la demande d'injonction, en écartant le délai de production. Les parties étant d'accord, les deux actions ont été jointes pour être entendues en même temps.

Le principe du respect des décisions judiciaires constituerait en soi un argument persuasif pour suivre le jugement du juge Collier dans l'affaire instruite en Saskatchewan étant donné que, même s'il est permis aux juges d'un même niveau de ne pas être d'accord sur une même question, ce désaccord n'est pas souhaitable puisque cela ne fait que créer de la confusion et de l'incertitude, situation

the present case the issue does not arise however as I have read the reasons for judgment of my brother, Collier J. and fully agree with his conclusions on the facts and law before him. The only way in which a different conclusion would be reached in the present actions therefore would be if the facts were sufficiently different as to distinguish his judgment, or new issues of law raised which were not dealt with by him and which might lead to a different result. The arguments were therefore limited to this.

It may also be said that there is no need to go into the evidence supported by plaintiffs' affidavits that substantial hardship results to passengers and potential passengers and to industries and businesses in the areas as a result of the cancellation or diminution of the passenger services in question, or that problems may be created for plaintiffs in arranging alternative means of transport, where such is in fact possible, on short notice. Many Orders in Council at all levels of government, regulations and orders of various commissions, municipal by-laws, and even statutes themselves of necessity are damaging and harmful to some people or groups of people while benefiting others and it is not for that reason alone that they can be found to be unfair. The authorities issuing them must balance relative considerations of convenience and inconvenience in the decisions they reach in so doing, taking into consideration social, economic and political factors, and the courts must keep aloof from such considerations, and not substitute their view for those of the decision-making bodies or express any views as to whether the decisions themselves are fair or not, provided they are made in conformity with the law and procedure required for the making of such decisions. It is from the purely legal point of view that Justice Collier reached his decision, with which I agree, as the arguments submitted do not lead me to reach a different conclusion.

With respect to the applications for interlocutory injunction it may be said at once that they must be dismissed as the event sought to be enjoined,

qui déteint de façon défavorable sur l'administration de la justice. Toutefois, la question ne se pose pas en l'espèce étant donné que j'ai lu les motifs du jugement de mon collègue le juge Collier et que je suis entièrement d'accord avec ses conclusions sur les faits et le droit dans cette affaire. Le seul motif qui pourrait justifier une conclusion différente dans les présentes actions serait que les faits soient suffisamment différents pour permettre d'établir une distinction avec son jugement, ou que se posent de nouvelles questions de droit sur lesquelles il n'a pas statué et qui pourraient mener à un résultat différent. Les arguments ont donc été limités à ceci.

On pourrait également dire qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la preuve appuyée par les affidavits des demandeurs que les voyageurs actuels et éventuels et les entreprises et commerces de ces régions subissent un préjudice grave du fait de l'annulation ou de la diminution des services de trains de voyageurs en question, ou que les demandeurs peuvent avoir des difficultés à trouver d'autres moyens de transport à bref délai, en supposant que cela soit possible. Plusieurs décrets pris à tous les paliers de gouvernement, des règlements et des ordonnances de diverses commissions, des règlements municipaux et même des lois causent nécessairement des préjudices à certaines personnes ou groupes de personnes alors qu'ils sont un bienfait pour d'autres et ce n'est pas pour cette seule raison qu'ils peuvent être déclarés injustes. Les autorités qui prennent ces mesures doivent peser les avantages et les inconvénients avant de prendre ces décisions et prendre en considération les facteurs sociaux, économiques et politiques. Les tribunaux, eux, ne doivent pas se mêler de ces considérations et ne doivent pas faire prévaloir leur opinion sur celles de ces organes de décision ni exprimer d'avis quant à savoir si les décisions elles-mêmes sont justes ou non, pourvu qu'elles soient prises conformément aux lois et aux procédures applicables. C'est en s'en tenant au strict point de vue légal que le juge Collier a rendu sa décision, avec laquelle je suis d'accord, étant donné que les arguments qui m'ont été soumis ne m'ont pas convaincu que je dois arriver à une conclusion différente.

Pour ce qui concerne les demandes d'injonctions interlocutoires, je peux dire tout de suite qu'elles doivent être rejetées étant donné que les mesures

namely the cancellation of some services and operation of others at less frequent intervals had already taken place when they came on for hearing and an injunction cannot be issued to prevent something which has already taken place. This does not mean that the mandatory injunctions sought by plaintiffs in their declaration in the present proceedings and by the City of Lachute in its action seeking a declaratory judgment were not still an issue before the Court at the hearing on November 23, 1981. Moreover in dismissing plaintiffs' application for an interlocutory injunction this will be done without costs since no blame for the delay attaches to plaintiffs. The application was filed on November 10 but it was not feasible to arrange a hearing before November 16, nor desirable to do so in view of the pending proceedings on the same issue before Justice Collier in Saskatchewan, and since by November 16 it was already too late to stop the Order in Council complained of from taking effect, the further adjournment to November 23 caused no prejudice. It might be mentioned in passing that counsel for the Attorney General of Canada submitted a memorandum of fact and law in the Saskatchewan case contending that there is no act or conduct, present or future of either the Attorney General of Canada or the Minister of Transport of Canada which could be the subject of an injunction, the Attorney General being sued as representative of the Crown and the Minister of Transport being a member of the Privy Council upon whose advice the Governor General in Council acted in making the Order in Council P.C. 1981-2171, and now having no further role to play in the discontinuance of the railway service complained of, and that in any event jurisdiction to make mandatory orders in respect of the operation of railroads, as opposed to declarations of rights, is vested by Parliament in the Canadian Transport Commission and does not lie with the Courts (Part IV, *National Transportation Act* and section 23, *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10). It is not necessary however, to go into the further substantial arguments raised in the said memorandum as to why neither an interlocutory injunction nor a mandatory injunction can issue against the defendants, the Attorney General of Canada or the Minister of Transport of Canada, nor to express any conclusion as to the validity of any such arguments or of the arguments to which I have specifically referred

qu'elles cherchaient à empêcher, c'est-à-dire l'annulation de certains services et l'exploitation d'autres services à des intervalles moins fréquents, avaient déjà été prises lorsque les demandes ont été entendues et qu'une injonction ne peut être prononcée pour empêcher quelque chose qui a déjà été fait. Cela ne signifie pas que les injonctions demandées par les demandeurs dans leur déclaration en l'espèce et par la ville de Lachute dans son action tendant à obtenir un jugement déclaratoire ne constituaient pas toujours des questions dont la Cour devait connaître à l'audition le 23 novembre 1981. En outre, la demande d'injonction interlocutoire des demandeurs sera rejetée sans qu'ils soient condamnés aux dépens étant donné que le retard ne leur est pas imputable. La demande a été présentée le 10 novembre mais il n'a pas été possible de l'entendre avant le 16 novembre, ni cela était-il désirable compte tenu des procédures en instance sur la même question devant le juge Collier en Saskatchewan. Et puisque le 16 novembre il était déjà trop tard pour empêcher le décret attaqué de prendre effet, la remise au 23 novembre n'a causé aucun préjudice. Soit dit en passant, l'avocat représentant le procureur général du Canada a soumis dans l'affaire entendue en Saskatchewan un exposé des points de droit et de fait dans lequel il prétend qu'aucun acte ou geste actuel ou futur du procureur général du Canada ou du ministre des Transports du Canada ne peut faire l'objet d'une injonction, le procureur général étant poursuivi à titre de représentant de la Couronne et le ministre des Transports étant un membre du Conseil privé sur l'avis duquel le gouverneur général en conseil a pris le décret C.P. 1981-2171 et n'ayant plus aucun rôle à jouer dans la suppression des services de chemins de fer dont on se plaint, et que de toute façon, le pouvoir de rendre des ordonnances relativement à l'exploitation de chemins de fer, contrairement aux déclarations de droits, a été attribué par le Parlement à la Commission canadienne des transports et n'appartient pas aux tribunaux (Partie IV de la *Loi nationale sur les transports* et article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10). Il n'est pas nécessaire toutefois d'examiner les autres arguments de fond soulevés dans ledit exposé quant à savoir pourquoi ni une injonction interlocutoire ni une ordonnance de faire ne peuvent être décernées contre les défendeurs, le procureur général du Canada ou le ministre des Trans-

in view of the conclusion which I have reached that the statements of claim must be struck in any event against all plaintiffs.

I now turn to the principal issue, namely whether the statements of claim should be struck pursuant to Rule 419 as not disclosing a reasonable cause of action. On this issue plaintiffs raised two arguments. The first one is a general one to the effect that Collier J. in the Saskatchewan case, in applying the Supreme Court case of the *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*<sup>2</sup> failed to make the distinction that that case was an Order of a legislative nature, whereas the present Order is an administrative one. It is true that in the *Inuit* case which dealt with the failure of the Governor General in Council in dealing with an appeal from an order of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission fixing telephone rates for Bell Canada, after receiving an answer from Bell Canada to the appeal adopted an Order in Council before receipt of appellant's answer to this submission of Bell Canada, it is stated at page 754:

This is legislative action in its purest form where the subject matter is the fixing of rates for a public utility such as a telephone system.

This extract follows the statement however that by virtue of the provisions of section 64(1) of the *National Transportation Act* "the Governor in Council may 'of his motion' vary or rescind any rule or order of the Commission". On the same page the judgment goes on to state:

There are many subscribers to the Bell Canada services all of whom are and will be no doubt affected to some degree by the tariff of tolls and charges authorized by the Commission and reviewed by the Governor in Council. All subscribers should arguably receive notice before the Governor in Council proceeds with its review. The concluding words of subs. (1) might be said to support this view where it is provided that:

... any order that the Governor in Council may make with respect thereto is binding upon the Commission and upon all parties.

I read these words as saying no more than this: if the nature of the matter before the Governor in Council under s. 64 concerns

<sup>2</sup> [1980] 2 S.C.R. 735.

ports du Canada, ni de statuer sur le bien-fondé de tels arguments ou des arguments que j'ai mentionnés, compte tenu de la conclusion à laquelle je suis arrivé que de toute façon, les déclarations doivent être radiées contre tous les demandeurs.

J'aborde maintenant la question principale, soit de savoir si les déclarations devraient être radiées en application de la Règle 419 parce qu'elles ne révèlent aucune cause raisonnable d'action. A cet égard, les demandeurs ont invoqué deux arguments. Le premier est de nature générale et porte que, dans l'affaire instruite en Saskatchewan, le juge Collier, en appliquant l'arrêt de la Cour suprême *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*<sup>2</sup>, a omis de faire la distinction qu'il s'agissait dans cet arrêt d'une ordonnance de nature législative alors que l'ordonnance en cause est de nature administrative. Il est vrai que dans l'arrêt *Inuit*, qui portait sur le prétendu déni de justice naturelle commis par le gouverneur général en conseil dans le cadre d'un appel formé contre une ordonnance du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes fixant les tarifs de téléphone de Bell Canada en prenant un décret après avoir reçu la réponse de Bell Canada mais avant d'avoir reçu la réplique de l'appelante à la réponse de Bell Canada, il est dit à la page 754:

C'est là un acte législatif sous la forme la plus pure qui a pour objet de fixer les tarifs d'un service public tel un réseau téléphonique.

Ce passage suit cependant la remarque que l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* «autorise en outre le gouverneur en conseil à modifier ou rescinder 'de son propre mouvement' une règle ou ordonnance du Conseil». Il est dit plus loin à la même page:

Bell Canada a de nombreux abonnés qui sont et seront tous certainement touchés jusqu'à un certain point par le tarif de taxes et de frais autorisé par le Conseil et révisé par le gouverneur en conseil. On pourrait soutenir que tous les abonnés devraient être avisés avant que le gouverneur en conseil n'aille de l'avant avec sa révision. On pourrait soutenir que cette interprétation est justifiée par les derniers mots du par. (1) qui disposent:

... tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

A mon avis, ces mots veulent simplement dire ceci: si la question soumise au gouverneur en conseil en vertu de l'art. 64

<sup>2</sup> [1980] 2 R.C.S. 735.



parties who have been involved in proceedings before the administrative tribunal whose decision is before the Governor in Council by virtue of a petition, all such persons, as well as the tribunal or agency itself, will be bound to give effect to the order in council issued by the Governor in Council upon a review of the petition.

Again on pages 754-755 we find the statement:

It was pointed out that in the past the Governor in Council has proceeded by way of an actual oral hearing in which the petitioner and the contending parties participated (P.C. 2166 dated 24/10/23; and P.C. 1170 dated 17/6/27). These proceedings do no more than illustrate the change in growth of our political machinery and indeed the size of the Canadian community. It was apparently possible for the national executive in those days to conduct its affairs under the *Railway Act, supra*, through meetings or hearings in which the parties appeared before some or all of the Cabinet. The population of the country was a fraction of that today. The magnitude of government operations bears no relationship to that carried on at the federal level at present. No doubt the Governor in Council could still hold oral hearings if so disposed. Even if a court had the power and authority to so direct (which I conclude it has not) it would be a very unwise and impractical judicial principle which would convert past practice into rigid, invariably administrative procedures. Even in cases mentioned above, while the order recites it to have been issued on the recommendation of the responsible Minister, there is nothing to indicate that the parties were informed of such a recommendation prior to the conduct of the hearing. [Underlining mine.]

Justice Estey who rendered the judgment goes on to state at pages 755-756:

It is my view that the supervisory power of s. 64, like the power in *Davisville, supra*, is vested in members of the Cabinet in order to enable them to respond to the political, economic and social concerns of the moment. Under s. 64 the Cabinet, as the executive branch of government, was exercising the power delegated by Parliament to determine the appropriate tariffs for the telephone services of Bell Canada. In so doing the Cabinet, unless otherwise directed in the enabling statute, must be free to consult all sources which Parliament itself might consult had it retained this function. This is clearly so in those instances where the Council acts on its own initiative as it is authorized and required to do by the same subsection. There is no indication in subs. (1) that a different interpretation comes into play upon the exercise of the right of a party to petition the Governor in Council to exercise this same delegated function or power. The wording adopted by Parliament in my view makes this clear. The Governor in Council may act "at any time." He may vary or rescind any order, decision, rule or regulation "in his discretion." The guidelines mandated by Parliament in the case of the CRTC are not repeated expressly or by implication in s. 64. The function applies to broad, quasi-legislative orders of the Commission as well as to inter-party decisions. In short, the discretion of the Governor in Council is complete provided he observes the jurisdictional boundaries of s. 64(1).

est d'une nature telle qu'elle concerne des parties qui ont participé aux procédures devant le tribunal administratif dont la décision est soumise au gouverneur en conseil par une requête, toutes ces personnes, de même que le tribunal ou l'organisme lui-même, seront tenues de donner effet au décret du gouverneur en conseil sur révision de la requête.

Et plus loin, aux pages 754 et 755, on trouve le passage suivant:

On a fait remarquer qu'il est arrivé que le gouverneur en conseil procède par audition orale à laquelle le requérant et les parties intéressées ont participé. (C.P. 2166 en date du 24/10/23 et C.P. 1170 en date du 17/06/27). Ce ne sont là que des cas qui illustrent la modification de notre processus politique et, d'ailleurs, la croissance de la société canadienne. L'Exécutif national était apparemment en mesure à cette époque de mener ses affaires en vertu de la *Loi sur les chemins de fer, précitée*, par réunions ou auditions au cours desquelles les parties comparaissaient devant le Cabinet siégeant au complet ou en partie. La population du pays n'était qu'une fraction de ce qu'elle est aujourd'hui. L'étendue des activités gouvernementales de l'époque n'a aucune commune mesure avec celle d'aujourd'hui. Il ne fait aucun doute que le gouverneur en conseil pourrait encore tenir des auditions orales s'il le désirait. Même si un tribunal avait le pouvoir et l'autorité de l'ordonner (et je conclus que ce n'est pas le cas), ce serait là un principe judiciaire très peu sage et peu commode qui transformerait une pratique ancienne en des procédures administratives rigides et inflexibles. Même dans les cas précités, bien que le décret mentionné avoir été pris sur la recommandation du ministre responsable, rien n'indique que les parties ont été informées de cette recommandation avant la tenue de l'audience. [C'est moi qui souligne.]

Le juge Estey, qui a prononcé les motifs du jugement, dit plus loin aux pages 755 et 756:

Je suis d'avis que le pouvoir de surveillance de l'art. 64, comme celui en cause dans l'arrêt *Davisville, précité*, est conféré aux membres du Cabinet pour leur permettre de répondre aux préoccupations politiques, économiques et sociales du moment. En vertu de l'art. 64, le Cabinet exerce, à titre d'Exécutif du gouvernement, le pouvoir que lui a délégué le législateur de fixer les tarifs appropriés pour le service téléphonique de Bell. Cependant, à moins que la loi habilitante n'en dispose autrement, le Cabinet doit être libre de consulter toutes les sources auxquelles le législateur lui-même aurait pu faire appel s'il s'était réservé cette fonction. C'est manifestement le cas lorsque le conseil agit de son propre mouvement comme cette disposition l'autorise à le faire et le lui impose. Rien au par. (1) n'indique qu'il faille adopter une interprétation différente lorsqu'une partie exerce son droit de demander au gouverneur en conseil par requête qu'il exerce cette fonction ou ce pouvoir qui lui est délégué. Cette interprétation ressort clairement des termes employés par le législateur. Le gouverneur en conseil peut agir «à toute époque». Il peut modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement «à sa discrétion». Les règles auxquelles le législateur a astreint le CRTC ne sont pas répétées ni expressément ni implicitement à l'art. 64. Cette fonction s'applique aux ordonnances générales, quasi législatives du Conseil, de même qu'aux décisions *inter partes*. Bref, le gouverneur en conseil a entière discrétion dans la mesure où il respecte les limites fixées à sa compétence par le par. 64(1).

Again at page 756 we find the statement:

Indeed it may be thought by some to be unusual and even counter-productive in an organized society that a carefully considered decision by an administrative agency, arrived at after a full public hearing in which many points of view have been advanced, should be susceptible of reversal by the Governor in Council. On the other hand, it is apparently the judgment of Parliament that this is an area inordinately sensitive to changing public policies and hence it has been reserved for the final application of such a policy by the executive branch of government. Given the interpretation of s. 64(1) which I adopt, there is no need for the Governor in Council to give reasons for his decision, to hold any kind of a hearing, or even to acknowledge the receipt of a petition. It is not the function of this Court, however, to decide whether Cabinet appeals are desirable or not. I have only to decide whether the requirements of s. 64(1) have been satisfied.

The learned Justice Estey at page 758 goes on to state that the answer is not to be found in continuing the search for words that will clearly and invariably differentiate between judicial and administrative on the one hand, or administrative and legislative on the other and concludes that when the legislature has delegated its function to one or a tier of agencies (in the present case the Canadian Transport Commission in the first instance and the Governor in Council in the second)

... the Court must fall back upon the basic jurisdictional supervisory role and in so doing construe the statute to determine whether the Governor in Council has performed its functions within the boundary of the parliamentary grant and in accordance with the terms of the parliamentary mandate.

The precise terminology employed by Parliament in s. 64 does not reveal to me any basis for the introduction by implication of the procedural trappings associated with administrative agencies in other areas to which the principle in *Nicholson*, *supra*, was directed. The roots of that authority do not reach the area of law with which we are concerned in scanning s. 64(1).

The said section 64(1) reads as follows:

64. (1) The Governor in Council may at any time, in his discretion, either upon petition of any party, person or company interested, or of his own motion, and without any petition or application, vary or rescind any order, decision, rule or regulation of the Commission, whether such order or decision is made *inter partes* or otherwise, and whether such regulation is general or limited in its scope and application; and any order that the Governor in Council may make with respect thereto is binding upon the Commission and upon all parties.

and, as has been pointed out, is extremely broad in scope.

Et on trouve la remarque suivante également à la page 756:

Certains peuvent considérer inhabituel et même inefficace que, dans une société organisée, le gouverneur en conseil puisse infirmer la décision soigneusement pesée d'un organisme administratif, rendue au terme d'une audition publique complète au cours de laquelle on a fait valoir plusieurs points de vue. D'autre part, le législateur est apparemment d'avis qu'il s'agit là d'un domaine particulièrement vulnérable aux changements des politiques d'intérêt public et il l'a par conséquent réservé à l'Exécutif qui doit en dernier ressort les appliquer. Vu l'interprétation du par. 64(1) que j'adopte, le gouverneur en conseil n'a pas à motiver sa décision, à tenir quelque audience que ce soit ni même à accuser réception d'une requête. Il n'appartient pas à cette Cour, cependant, de décider si les appels interjetés au Cabinet sont souhaitables ou non. Je n'ai qu'à décider si les exigences du par. 64(1) ont été respectées.

Le juge Estey poursuit en disant à la page 758 que la solution ne réside pas dans la recherche constante de mots qui établiront clairement et dans tous les cas une distinction entre ce qui est judiciaire et administratif d'une part, et administratif et législatif de l'autre. Il conclut enfin que lorsque le législatif a attribué une de ses fonctions à un ou deux paliers (à la Commission canadienne des transports en premier lieu et au gouverneur en conseil en second lieu)

... la Cour doit revenir à son rôle fondamental de surveillance de la compétence et, ce faisant, interpréter la Loi pour établir si le gouverneur en conseil a rempli ses fonctions dans les limites du pouvoir et du mandat que lui a confiés le législateur.

Les termes précis qu'emploie le législateur à l'art. 64 ne justifient pas à mon sens l'introduction, par implication, des exigences de procédure propres aux organismes administratifs dans d'autres domaines que vise le principe énoncé dans l'arrêt *Nicholson*, précité. Les racines de cet arrêt n'atteignent pas le domaine juridique en cause dans l'étude du par. 64(1).

Ledit article 64(1) est ainsi rédigé:

64. (1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue *inter partes* ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

et, comme on l'a fait remarquer, ces dispositions sont d'une portée extrêmement vaste.

While the facts in the present case and in the *Inuit* case were substantially different in that the latter dealt with a petition which had actually been made to the Governor General in Council to set aside the decision of the Commission establishing telephone rates, whereas in the present case the Governor General in Council acted on his own motion in connection with the abolition or reduction in frequency of passenger services on the lines in question without a prior recommendation to this effect by the Commission, the wording of section 64(1) clearly establishes this right. The failure to refer the issue to the Commission for consideration by it and a hearing of representations from interested parties, while somewhat unusual, was a decision which the Governor General in Council was entitled to make. It may well be that the lengthy delays and political controversy which would result from such a reference while the railroads in question continued to lose substantial sums of money on the continued operation of such lines were factors in the decision to proceed in this manner. Moreover the end result would almost certainly have been the same. If the Canadian Transport Commission after such hearings had refused to recommend the abolition or reduction of service on the lines in question this decision could have been overruled by the Governor General in Council on its own motion by application of section 64, while in the converse case if the Commission had recommended that the lines be abolished or service reduced this decision would not have been interfered with on appeal by an interested party. (However this is purely speculative and whatever the motive may have been it is not subject to comment by the Court.)

The *Inuit* case discussed the duty to act fairly resulting from the *Nicholson* case (*Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*)<sup>3</sup> and *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2)<sup>4</sup>; then at page 750 in the *Inuit* case the judgment states:

<sup>3</sup> [1979] 1 S.C.R. 311.

<sup>4</sup> [1980] 1 S.C.R. 602.

S'il existe une différence importante entre les faits de la présente espèce et ceux de l'arrêt *Inuit* en ce sens que ce dernier arrêt portait sur une requête qui avait été présentée au gouverneur général en conseil en vue de faire annuler une décision de la Commission fixant des tarifs de téléphone alors qu'en l'espèce, le gouverneur général en conseil a agi de son propre mouvement relativement à l'abolition ou à la réduction de la fréquence de services de trains de voyageurs sur les lignes en question sans recommandation antérieure à cet effet de la part de la Commission, les termes de l'article 64(1) établissent clairement ce droit. L'omission de renvoyer la question à la Commission pour qu'elle l'examine et qu'elle entende les observations des parties intéressées, quoique plutôt inhabituelle, était une décision que le gouverneur général en conseil avait le droit de prendre. Il se peut que les longs délais et la controverse politique qui résulteraient d'un tel renvoi alors que les chemins de fer en question continueraient de perdre des sommes importantes en continuant d'exploiter ces services aient été des facteurs qui ont contribué à la décision de procéder ainsi. Qui plus est, le résultat final aurait presque certainement été le même. Si la Commission canadienne des transports avait refusé, après de telles audiences, de recommander l'abolition ou la réduction des services en question, cette décision aurait pu être annulée par le gouverneur général en conseil de son propre mouvement en application de l'article 64, alors que dans le cas contraire, si la Commission avait recommandé que ces services soient abolis ou réduits, cette décision n'aurait pas été modifiée sur appel par une partie intéressée. (Mais il ne s'agit là que de pures spéculations et quel qu'ait pu être le motif, il n'appartient pas à la Cour de le commenter.)

h

L'arrêt *Inuit* examine l'obligation d'agir équitablement telle qu'elle est énoncée dans l'arrêt *Nicholson* (*Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*)<sup>3</sup> et *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (N° 2)<sup>4</sup> et dit ensuite à la page 750:

<sup>3</sup> [1979] 1 R.C.S. 311.

<sup>4</sup> [1980] 1 R.C.S. 602.

... the existence of such a duty no longer depends on classifying the power involved as "administrative" or "quasi-judicial", it is still necessary to examine closely the statutory provision in question in order to discern whether it makes the decision-maker subject to any rules of procedural fairness.

As a question of fact I fail to see the distinction which counsel for plaintiffs makes between an order fixing a tariff, which he admits is a legislative order, and an order cancelling or reducing train service which he contends is administrative, but in any event it would appear that even if the Order in Council being attacked can be classified as one of an administrative nature this would not give the Court the right to find that the general duty to act fairly (which can be applied even to an Order in Council—see *Inuit* case at page 748 where it is stated:

Let it be said at the outset that the mere fact that a statutory power is vested in the Governor in Council does not mean that it is beyond review. If that body has failed to observe a condition precedent to the exercise of that power, the court can declare that such purported exercise is a nullity.)

required the Governor General in Council before making the present Order to hear representations from interested parties in opposition to the proposed Order or that in acting as he did the Governor General in Council failed to observe a condition precedent to the exercise of the power.

In the Saskatchewan case the argument was raised before Collier J. that the various previous Orders of the Canadian Transport Commission which were amended and in fact reversed by the Order in Council P.C. 1981-2171 of August 6, 1981, which it was sought to set aside, were spent, having been made some time previously, so that further hearings should be required by the Commission before interference with them by the Governor General in Council. Collier J. rejected these arguments stating that C.T.C. Order No. R-26520 adopted and implemented the so-called Final Plan and then went on to amend various passenger schedules and provided for Via to operate on the tracks of C.P. and C.N., and Order No. R-30914 made some alterations to this, but Order No. R-31300 is as he saw it the pulling together in one Order of all the passenger-train services existing at the time of the Order. He rejected the argument that this Order was not made following an application by the Railways pursuant to section 260(2) of

... l'existence de cette obligation ne soit plus tributaire de la classification du pouvoir en question comme «administratif» ou «quasi judiciaire», il demeure nécessaire d'examiner attentivement la disposition de la Loi pour décider si elle assujettit le décideur à des règles d'équité en matière de procédure.

a

A vrai dire, je ne vois pas la distinction que l'avocat des demandeurs tente d'établir entre une ordonnance fixant un tarif, qu'il reconnaît être une ordonnance législative, et ordonnance annulant ou réduisant un service de trains, qu'il prétend de nature administrative, mais de toute façon il semblerait que même si le décret attaqué pouvait être considéré comme de nature administrative, cela ne donnerait pas à la Cour le droit de conclure que l'obligation générale d'agir équitablement (qui peut s'appliquer même à un décret—voir l'arrêt *Inuit*, à la page 748, où il est dit:

Il faut dire tout de suite que la simple attribution par la loi d'un pouvoir au gouverneur en conseil ne signifie pas que son exercice échappe à toute révision. Si ce corps constitué n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice de ce pouvoir, la cour peut déclarer ce prétendu exercice nul.)

d

obligeait le gouverneur général en conseil, avant de prendre le présent décret, d'entendre les arguments des parties intéressées contre le décret proposé ni qu'en agissant comme il l'a fait, le gouverneur général en conseil n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice de ce pouvoir.

f

Dans l'affaire entendue en Saskatchewan, on a invoqué devant le juge Collier l'argument que les diverses ordonnances antérieures de la Commission canadienne des transports qui ont été modifiées et, de fait, annulées par le décret C.P. 1981-2171 du 6 août 1981, que l'on voulait faire annuler, étaient périmées, ayant été rendues longtemps auparavant, de telle sorte que la Commission devrait exiger d'autres audiences avant que le gouverneur général en conseil ne les modifie. Le juge Collier rejeta ces arguments en disant que l'ordonnance n° R-26520 du C.C.T. adoptait et donnait effet à ce qu'on appelle le Plan définitif et modifiait par la même occasion divers horaires de trains de voyageurs et prévoyait que Via pourrait exploiter ses services sur les voies du C.P. et du C.N., et l'ordonnance n° R-30914 a plus tard modifié ces dispositions, mais l'ordonnance n° R-31300 constituait d'après lui le rassemblement dans une seule ordonnance de tous les services de trains de voyageurs qui existaient au moment de l'ordonnance. Il a rejeté l'argument

g

h

i

j

the *Railway Act*<sup>5</sup>, pointing out that section 48 of the *National Transportation Act* gave the Canadian Transport Commission wide powers to pass the Order on its own motion.

He also rejected the argument that Orders Nos. R-22125 and R-22346 in January and February 1976 had expired since section 260(8) of the *Railway Act* requires the Canadian Transport Commission to review at intervals not exceeding five years applications for discontinuance if it has issued an order to the effect that an uneconomic passenger-train service should not be discontinued. He states that he sees nothing in the statute which provides that the orders cannot be varied by the C.T.C. or by the Cabinet after five years and this is especially so with respect to the Governor General in Council who can vary or rescind such orders "at any time".

While in connection with the trains involved in the present proceedings the initial Orders of the Canadian Transport Commission bore different numbers from those before Collier J. in the Saskatchewan case, Order No. R-31300 is referred to in Order in Council P.C. 1981-2171 as is the Final Plan.

I conclude therefore that his judgment cannot be differed from on the basis of the arguments made before me, and that the statements of claim do not disclose a reasonable cause of action based on the jurisdictional attacks on the validity of the impugned Order in Council so that based on these grounds the actions cannot succeed.

There was a second question argued by plaintiffs in connection with the present motion which, by its nature, was not before Justice Collier in Saskatchewan. It concerns only one of the rail lines in question, that from Ottawa—Montebello—Lachute—Montreal and the issue is raised not only in plaintiffs' action, but is the sole issue raised in the action brought by the City of Lachute. By a

<sup>5</sup> R.S.C. 1970, c. R-2.

selon lequel cette ordonnance n'avait pas été rendue à la suite d'une demande présentée par les compagnies de chemins de fer en conformité avec l'article 260(2) de la *Loi sur les chemins de fer*<sup>5</sup>,  
 a faisant remarquer que l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports* donnait à la Commission canadienne des transports des pouvoirs suffisamment vastes pour qu'elle puisse rendre cette ordonnance de son propre mouvement.

b Il a également rejeté l'argument selon lequel les ordonnances nos R-22125 et R-22346 rendues en janvier et février 1976 étaient expirées parce que l'article 260(8) de la *Loi sur les chemins de fer* exige que la Commission canadienne des transports revoie à intervalles n'excédant pas cinq ans des demandes de suppression lorsqu'elle rend une ordonnance décrétant qu'un service de trains de voyageurs non rentable ne soit pas supprimé. Il déclare ne rien voir dans la loi qui prévoit que des ordonnances ne puissent être modifiées par la C.C.T. ou par le cabinet après cinq ans et que ceci est d'autant plus vrai pour le gouverneur général en conseil, qui peut modifier ou annuler de telles ordonnances «à toute époque».

c Bien que les ordonnances initiales de la Commission canadienne des transports relativement aux services de trains dont il est question en l'espèce portent des numéros différents de ceux qu'a  
 d examinés le juge Collier dans l'affaire entendue en Saskatchewan, l'ordonnance n° R-31300 ainsi que le Plan définitif sont mentionnés dans le décret C.P. 1981-2171.

e Je conclus donc que je ne peux rendre un jugement différent du sien sur la base des arguments invoqués devant moi et que les déclarations ne révèlent aucune cause raisonnable d'action d'après les attaques, sur le plan de la compétence, contre la validité du décret en cause. Par conséquent, sur la base de ces moyens, il ne peut être fait droit à ces actions.

f Les demandeurs ont soulevé dans le cadre de la présente requête une deuxième question qui, du fait de sa nature, n'a pas été soulevée devant le juge Collier en Saskatchewan. Elle ne se rapporte qu'à une seule des lignes de chemin de fer en question, le service Ottawa—Montebello—Lachute—Montréal. Non seulement la question est-elle soulevée dans l'action des demandeurs mais encore

<sup>5</sup> S.R.C. 1970, c. R-2.

contract entered into on March 4, 1881, between the Crown in the right of the Province of Quebec and Canadian Pacific Railway Company the latter acquired from the Province of Quebec part of the rail line known as Quebec—Montreal—Ottawa and Occidental Railway running between Montreal and Aylmer, Quebec, with a branch to the City of Ottawa and a branch to the City of St. Jerome in Quebec, together with rolling stock. It is not necessary to go into the extensive provisions of the agreement but by clause 16 the railway company undertook to maintain a sufficient number of trains each day to transport freight and passengers with necessary frequency and speed “maintaining at least one passenger train daily in each direction” [translated]. It was specified that the agreement would be subject to confirmation by the Quebec Legislature and this was done by the Act of 45 Vict., c. 19.

The issue in the present proceedings is not whether this agreement remains binding on defendant Canadian Pacific Limited or whether it would be subject to a claim for damages for the breach of it, but whether as a matter of law the Order in Council P.C. 1981-2171 can prevail over and have the effect of setting aside this contract, ratified by Quebec law. There is no issue as to the fact that defendant Canadian Pacific Limited is a railway company incorporated by a statute falling within the definition of Special Act as defined in section 2 of the *Railway Act* as amended. Section 3(1) of the *Railway Act* reads as follows:

3. (1) Except as in this Act otherwise provided,

(a) this Act shall be construed as incorporate with the Special Act, and

(b) where the provisions of this Act and of any Special Act passed by the Parliament of Canada relate to the same subject-matter the provisions of the Special Act shall, in so far as is necessary to give effect to such Special Act, be taken to override the provisions of this Act.

There is no question that the provisions of the *Railway Act* apply to said defendant. Section 6(1)(c) thereof reads as follows:

elle constitue la seule question soulevée dans l'action intentée par la ville de Lachute. Aux termes d'un contrat conclu le 4 mars 1881 entre la Couronne du chef de la province de Québec et la compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique, cette dernière acquérait de la province de Québec une partie de la ligne de chemin de fer appelée le chemin de fer de Québec, Montréal, Ottawa et Occidental exploitant un service entre Montréal et Aylmer (Québec), avec un embranchement se rendant à la ville d'Ottawa et un embranchement se rendant à la ville de Saint-Jérôme (Québec), ainsi que du matériel roulant. Il n'est pas nécessaire d'examiner les nombreuses dispositions du contrat mais, aux termes de la clause 16, la compagnie de chemin de fer s'engageait à maintenir un nombre suffisant de trains chaque jour pour transporter marchandises et voyageurs à la fréquence et à la vitesse nécessaires «entretenant au moins un train de voyageurs par jour dans chaque direction». Il fut spécifié que le contrat serait sujet à confirmation par la législature du Québec, ce qui fut fait par la Loi de 45 Vict., c. 19.

La question qui se pose en l'espèce n'est pas de savoir si le contrat lie toujours la défenderesse Canadien Pacifique Limitée ou si elle pourrait faire l'objet d'une demande en dommages-intérêts pour violation de ce contrat, mais plutôt si, en droit, le décret C.P. 1981-2171 peut l'emporter sur ce contrat ratifié par une loi du Québec et avoir pour effet de l'annuler. Il n'est pas contesté que la défenderesse Canadien Pacifique Limitée est une compagnie de chemin de fer constituée sous le régime d'une loi spéciale au sens de l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer* modifiée. L'article 3(1) de la *Loi sur les chemins de fer* est ainsi rédigé:

3. (1) Sauf dispositions contraires de la présente loi,

a) cette dernière doit s'interpréter comme étant incorporée à la loi spéciale, et

b) lorsque les dispositions de la présente loi et celles de quelque loi spéciale du Parlement du Canada se rapportent aux mêmes matières, les dispositions de la loi spéciale doivent être considérées comme l'emportant sur les dispositions de la présente loi, dans la mesure nécessaire pour donner effet à cette loi spéciale.

Il ne fait aucun doute que les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliquent à ladite défenderesse. L'article 6(1)(c) de cette Loi est ainsi rédigé:

6. (1) The provisions of this Act, without limiting the effect of section 5, extend and apply to

(c) every railway or portion thereof, whether constructed under the authority of the Parliament of Canada or not, now or hereafter owned, controlled, leased, or operated by a company wholly or partly within the legislative authority of the Parliament of Canada, or by a company operating a railway wholly or partly within the legislative authority of the Parliament of Canada, whether such ownership, control, or first mentioned operation is acquired or exercised by purchase, lease, agreement or other means whatsoever, and whether acquired or exercised under authority of the Parliament of Canada, or of the legislature of any province, or otherwise howsoever; and every railway or portion thereof, now or hereafter so owned, controlled, leased or operated shall be deemed and is hereby declared to be a work for the general advantage of Canada. [Underlining mine.]

Section 7 reads as follows:

7. Where any railway, the construction or operation of which is authorized by a Special Act passed by the legislature of any province, is declared, by any Act of the Parliament of Canada, to be a work for the general advantage of Canada, this Act applies to such railway, and to the company constructing or operating the same, to the exclusion of such of the provisions of the said Special Act as are inconsistent with this Act, and in lieu of any general railway Act of the province.

It is clear that the federal law must prevail.

Reference was made to the Supreme Court case of *Quebec Railway, Light & Power Company v. Montcalm Land Company*<sup>6</sup> in which the headnote read in part:

A street railway company operating within a province, originally incorporated by a provincial legislature but whose undertaking was subsequently declared by a Dominion Act to be a work for the general advantage of Canada, is not subject to the jurisdiction of a public service commission created by the province, but the execution of its powers is, by the provisions of the *Railway Act*, within the jurisdiction of the Board of Railway Commissioners for Canada.

The *Railway Act* of Canada applies in the present case notwithstanding an agreement between the railway appellant and the city of Quebec providing for the reconciliation of differences between them by way of appeal to the Quebec Public Service Commission; such a clause cannot be interpreted to confer authority on the commission to regulate and direct works and operations which are within the exclusive powers of the Dominion Parliament.

Although not directly in point it is interesting to note a decision rendered on May 16, 1980 in

<sup>6</sup> [1927] S.C.R. 545.

6. (1) Sans restreindre l'effet de l'article 5, les dispositions de la présente loi s'étendent et s'appliquent:

c) à tout chemin de fer, ou partie de chemin de fer, construit ou non en vertu de l'autorité du Parlement du Canada, actuellement ou dans la suite possédé, contrôlé, loué ou exploité par une compagnie relevant entièrement ou en partie de l'autorité législative du Parlement du Canada, ou par une compagnie exploitant un chemin de fer relevant entièrement ou en partie de l'autorité législative du Parlement du Canada, que ce droit de propriété, de contrôle ou d'exploitation en premier lieu mentionné soit acquis ou exercé par achat, bail, contrat ou autre moyen quelconque, et soit acquis ou exercé en vertu de l'autorité du Parlement du Canada, ou de la législature de toute province, ou de toute autre manière; et tout chemin de fer, ou partie de chemin de fer, actuellement ou dorénavant ainsi possédé, contrôlé, loué ou exploité, est réputé et est par la présente loi déclaré un ouvrage à l'avantage général du Canada. [C'est moi qui souligne.]

L'article 7 est ainsi conçu:

7. Lorsque le Parlement du Canada déclare, par une loi, qu'un chemin de fer, dont la construction ou l'exploitation est autorisée par une loi spéciale de la législature d'une province, constitue un ouvrage à l'avantage général du Canada, la présente loi doit s'appliquer à ce chemin de fer et à la compagnie qui le construit ou qui l'exploite, à l'exclusion des dispositions de ladite loi spéciale qui sont incompatibles avec la présente loi, et aux lieu et place de toute loi générale de la province concernant les chemins de fer.

Il est clair que la loi fédérale doit l'emporter.

On a cité l'arrêt de la Cour suprême *Quebec Railway, Light & Power Company c. Montcalm Land Company*<sup>6</sup> dont le résumé se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] Une compagnie de tramway exerçant ses opérations à l'intérieur d'une province, constituée à l'origine par une législature provinciale mais dont l'entreprise a subsequmment été déclarée par une loi du Dominion être à l'avantage général du Canada, n'est pas soumise à la compétence d'une commission des services publics créée par la province, mais l'exercice de ses pouvoirs est, en vertu des dispositions de la *Loi des chemins de fer*, soumis à la compétence de la Commission des chemins de fer du Canada.

La *Loi des chemins de fer* du Canada s'applique en l'espèce nonobstant un contrat conclu entre la compagnie de chemin de fer appelante et la ville de Québec prévoyant le règlement des différends qui pourraient survenir entre eux par voie d'appel à la Commission des services publics de Québec; une telle clause ne peut être interprétée de façon à conférer à la Commission le pouvoir de réglementer et de régir des ouvrages et des entreprises qui relèvent des pouvoirs exclusifs du Parlement du Dominion.

Bien qu'elle ne porte pas directement sur cette question, il est intéressant de noter la décision sur

<sup>6</sup> [1927] R.C.S. 545.

connection with the referendum bearing No. 500-02-022805-803 by Chief Justice Alan B. Gold, Associate Chief Justice Georges Chassé and Deputy Chief Judge Gaston Rondeau in the case of *Boucher v. Mediacom*, which concerned expenses incurred in connection with the said referendum by the Federal Government. At page 4 the judgment states:

[TRANSLATION] No law has any effect on the rights of the Crown unless they are expressly included therein (s. 42, Interpretation Act, I-16, S.Q. 1978) or at least have been accepted which is not the case here so that even the Government of Quebec is not bound by the Referendum Act, S.Q. 1978, C. 6.

*A fortiori* the Government of Canada is not bound by the Quebec legislation unless it has accepted it which also is not the situation.

Following this principle the expenses incurred by the Government of Canada whether they favour or do not favour "directly or indirectly . . . an option submitted to a referendum" (s. 27 of c. 6) cannot be controlled expenses.

It is admitted that all the expenses in issue were paid by the Government of Canada.

In deciding thus we do not find the provisions of section 3 of chapter 6 ultra vires but we do conclude that they are inoperative as against the Government of Canada.

Sections 45, 47 and 48 of the *National Transportation Act* give authority to the Commission to inquire into complaints by any interested party that a railway company has violated or committed a breach of an agreement and the Commission may even initiate such an inquiry on its motion. I make no finding as to whether this can now be done in view of the provisions of the Order in Council. It is clear that it is the Commission and the Governor General in Council which have such supervisory control notwithstanding the Quebec statute, and that defendant Canadian Pacific Limited must comply with Order in Council P.C. 1981-2171.

A subsidiary question was raised as to whether this Court has jurisdiction to consider any such question or whether, since it arises out of contract it would not be a matter for decision by the Superior Court of the Province of Quebec if proceedings were brought by the City of Lachute or by the Attorney General or Minister of Transport of Quebec. Reference was made to the case of *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific Limited* [1977] 2 S.C.R. 1054, to

le référendum n° 500-02-022805-803 rendue le 16 mai 1980 par le juge en chef Alan B. Gold, le juge en chef associé Georges Chassé et le juge en chef adjoint Gaston Rondeau dans l'affaire *Boucher c. Mediacom* où il était question des dépenses faites par le gouvernement fédéral dans le cadre dudit référendum. Il est dit à la page 4 du jugement:

Nulle loi n'a d'effet sur les droits de la Couronne, à moins qu'ils n'y soient expressément compris (art. 42, Loi d'interprétation, I-16, L.Q. 1978) ou encore à moins de l'avoir accepté, ce qui n'est pas le cas ici, en sorte que même le gouvernement du Québec n'est pas lié par la Loi sur la consultation populaire, L.Q. 1978, C. 6.

*A fortiori*, le Gouvernement du Canada n'est pas lié par la législation du Québec à moins de l'avoir acceptée, ce qui pour lui aussi n'est pas le cas.

Partant de ce principe, les dépenses encourues par le Gouvernement du Canada, même si elles favorisent ou défavorisent «directement ou indirectement, une option soumise à la consultation populaire» (art. 27 du c. 6) ne peuvent être des dépenses réglementées.

Or, il est admis que toutes les dépenses concernées ont été défrayées par le Gouvernement du Canada.

En concluant ainsi, nous ne déclarons pas les dispositions de la section 3 du chapitre 6 ultra vires mais nous affirmons seulement qu'elles sont inopérantes vis-à-vis le Gouvernement du Canada.

Les articles 45, 47 et 48 de la *Loi nationale sur les transports* autorisent la Commission à faire enquête sur toute plainte portée par une partie intéressée alléguant qu'une compagnie de chemin de fer a violé ou rompu un contrat et la Commission peut même de son propre mouvement prendre l'initiative d'une telle enquête. Je ne me prononce pas sur la question de savoir si cela est toujours possible compte tenu des dispositions du décret. Il est clair que nonobstant la loi du Québec, le pouvoir de surveillance et de contrôle appartient à la Commission et au gouverneur général en conseil et que la défenderesse Canadien Pacifique Limitée doit se conformer au décret C.P. 1981-2171.

Une question subsidiaire a été soulevée quant à savoir si la présente Cour a compétence pour connaître de telles questions ou si, puisque le litige découle d'un contrat, il ne s'agirait pas d'une affaire relevant de la Cour supérieure de la province de Québec si la procédure était intentée par la ville de Lachute ou par le procureur général ou le ministre des Transports du Québec. On a cité les arrêts *Quebec North Shore Paper Company c. Canadien Pacifique Limitée* [1977] 2 R.C.S. 1054,



*McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654 and to *The Queen v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Limited* [1980] 1 S.C.R. 695, but it is unnecessary to go into these issues of jurisdiction in view of the finding I have made as to the applicability of the *Railway Act* and the *National Transportation Act* to defendant Canadian Pacific Limited. It can be noted however that the railway line in question is a work and undertaking connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province within the meaning of section 23 of the *Federal Court Act*.

This argument, affecting this one line does not therefore justify a finding different from that reached by Justice Collier in the Saskatchewan case.

The statements of claim in both actions will therefore be struck with costs, and the orders will be endorsed on the various motions in the records.

*McNamara Construction (Western) Limited c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654 et *La Reine c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Limited* [1980] 1 R.C.S. 695, mais il est inutile de pousser plus loin l'examen de ces questions de compétence étant donné que j'ai conclu que la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports* s'appliquent à la défenderesse Canadien Pacifique Limitée. A noter toutefois que la ligne de chemin de fer en question est un ouvrage et une entreprise reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province au sens de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Cet argument, qui se rapporte uniquement à cette ligne, ne justifie donc pas une conclusion différente de celle à laquelle est arrivé le juge Collier dans l'affaire entendue en Saskatchewan.

Les déclarations dans les deux actions seront donc radiées avec dépens et mention des ordonnances sera faite sur les différentes requêtes au dossier.