

A-65-80

A-65-80

**Canadian Pacific Limited and Canadian National Railway Company** (*Appellants*) (*Respondents in the proceedings before the CTC*)

v.

**British Columbia Forest Products Limited, Canadian Cellulose Company Limited, Canadian Forest Products Limited, Cariboo Pulp and Paper Company, Crestbrook Forest Industries, Crown Zellerbach Canada Limited, Eurocan Pulp and Paper Company Ltd., Intercontinental Pulp Company, MacMillan Bloedel Limited, Northwood Pulp and Timber Limited, Prince George Pulp and Paper Limited, Rayonier Canada (B.C.) Limited, Weyerhaeuser Canada Limited, North Western Pulp and Power Ltd., Procter and Gamble Company of Canada, Ltd. and Prince Albert Pulp Company Limited** (*Respondents*) (*Applicants in the proceedings before the CTC*)

and

**Canadian Transport Commission** (*Respondent*)

and

**The Akron, Canton and Youngstown Railroad Company, The Baltimore and Ohio Railway Company, Bangor and Aroostook Railroad Company, Bessemer and Lake Erie Railroad Company, Boston and Maine Corporation, The Chesapeake and Ohio Railway Company, Chicago South Shore and South Bend Railroad, Consolidated Rail Corporation, Delaware and Hudson Railway Company, Detroit and Toledo Shore Line Railroad Company, Detroit, Toledo and Ironton Railroad Company, Grand Trunk Western Railroad Company, The Long Island Railroad, Louisville and Nashville Railroad Company, Maine Central Railroad Company, Norfolk and Western Railway Company, Pittsburgh and Lake Erie Railroad, Richmond Fredericksburg and Potomac Railroad Company and Western Maryland Railway, otherwise known as the Eastern Railroads** (*Intervenors in the proceedings before the CTC*)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Urie and Ryan J.J.—Ottawa, June 16, 17, 18 and 20, 1980.

*Railways — Order of Railway Transport Committee requiring appellants to negotiate with U.S. railways to restore*

**Canadien Pacifique Limitée et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada** (*Appelantes*) (*Intimées en l'instance devant la CCT*)

a

c.

**British Columbia Forest Products Limited, Canadian Cellulose Company Limited, Canadian Forest Products Limited, Cariboo Pulp and Paper Company, Crestbrook Forest Industries, Crown Zellerbach Canada Limited, Eurocan Pulp and Paper Company Ltd., Intercontinental Pulp Company, MacMillan Bloedel Limited, Northwood Pulp and Timber Limited, Prince George Pulp and Paper Limited, Rayonier Canada (B.C.) Limited, Weyerhaeuser Canada Limited, North Western Pulp and Power Ltd., Procter and Gamble Company of Canada, Ltd. et Prince Albert Pulp Company Limited** (*Intimées*) (*Requérantes en l'instance devant la CCT*)

et

**La Commission canadienne des transports** (*Intimée*)

et

**The Akron, Canton and Youngstown Railroad Company, The Baltimore and Ohio Railway Company, Bangor and Aroostook Railroad Company, Bessemer and Lake Erie Railroad Company, Boston and Maine Corporation, The Chesapeake and Ohio Railway Company, Chicago South Shore and South Bend Railroad, Consolidated Rail Corporation, Delaware and Hudson Railway Company, Detroit and Toledo Shore Line Railroad Company, Detroit, Toledo and Ironton Railroad Company, Grand Trunk Western Railroad Company, The Long Island Railroad, Louisville and Nashville Railroad Company, Maine Central Railroad Company, Norfolk and Western Railway Company, Pittsburgh and Lake Erie Railroad, Richmond Fredericksburg and Potomac Railroad Company et Western Maryland Railway, connues également sous le nom de Eastern Railroads** (*Intervenantes en l'instance devant la CCT*)

Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, les juges Urie et Ryan—Ottawa, 16, 17, 18 et 20 juin 1980.

*Chemins de fer — Ordonnance du Comité des transports par chemin de fer requérant les appelantes de négocier avec les*

*rate parity on woodpulp originating from Canada and the U.S. and carried to U.S. markets by U.S. railways — Appeal under s. 64(2) of National Transportation Act and application for judicial review made against that order — Whether Committee erred with respect to its findings — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 23, 58, 64(2) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 286(1), 289(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

This is an appeal from an order of the Railway Transport Committee requiring the appellants to attempt to negotiate with United States railways to restore rate parity, or failing such an agreement, to take such tariff action as is necessary to restore parity. There was evidence that the Committee's decision was partially based on information about a diversion of woodpulp shipments obtained after the close of the proceedings, and that such information was not made available to the appellants before the Committee made its decision. The issues are whether it is necessary to have a finding that, within the meaning of subparagraph 23(3)(a)(ii) the rate increases were such as to create "an unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada", whether the Commission failed to observe a principle of natural justice by depriving the appellants of their right to be heard with respect to prejudicial evidence obtained by the Commission from one of the respondents after the close of proceedings, whether the order exceeds the jurisdiction of the Commission by attempting to encompass carriers in the United States and whether the order is too vague and imprecise to constitute a valid exercise of the Commission's discretion.

*Held*, the appeal fails except in respect of the failure of the Committee to give the appellants a due hearing on the subject of the diversion of woodpulp products. There is no requirement that the Committee make specific findings on the matters referred to in subparagraph 23(3)(a)(ii) or on particular matters outlined in section 3. What is required by subsection 23(3) is that in conducting its investigation the Commission have regard for all considerations that appear to it to be relevant to the subject-matter of the inquiry, including matters of the kind referred to in paragraphs 23(3)(a) and (b) if they are present in the situation. Under subsection 23(4) of the *National Transportation Act*, it is essential that there be a hearing before the Commission may find that a rate is prejudicial to the public interest. Such a hearing would require that at least the minimum elements of natural justice in respect of the right to be heard must be observed. Because of the failure to give the appellants an opportunity to respond to the results of the Committee's post-hearing investigation into the diversion of woodpulp, these minimum requirements were not observed. Accordingly, not only was natural justice denied, but the statutory mandate to proceed by way of hearing was not complied with. The decision of the Committee is clearly invalid. In ordering the appellants to seek the voluntary concurrences of the American carriers to the restoration of parity, the Commission directed its order to the Canadian carriers and not to the

*compagnies ferroviaires américaines en vue de rétablir la parité entre les chargements de pâte de bois provenant du Canada et ceux des États-Unis transportés vers les marchés américains par les chemins de fer américains — Appel sur le fondement de l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports et demande d'examen judiciaire de cette ordonnance — Il échet d'examiner si le Comité a statué à tort — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 3, 23, 58 et 64(2) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 286(1), 289(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

Il s'agit ici d'un appel contre une ordonnance, rendue par le Comité des transports par chemin de fer, qui requiert les appelantes de tenter de négocier avec les compagnies ferroviaires américaines en vue de rétablir la parité des taux, ou au cas où elles ne parviendraient pas à un accord sur ce point, de prendre toutes mesures tarifaires nécessaires pour rétablir cette parité. Il fut établi que la décision du Comité fut en partie fondée sur certains renseignements relatifs à des détournements de chargements de pâte de bois obtenus après la clôture de l'instruction, renseignements qui n'avaient pas été communiqués aux appelantes avant que le Comité ait rendu sa décision. Il échet d'examiner s'il fallait qu'il soit constaté qu'au sens du sous-alinéa 23(3)a(ii) les majorations de tarifs étaient de nature à créer «un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant», si la Commission n'avait pas omis d'observer un principe de justice naturelle, en privant les appelantes de leur droit d'être entendues relativement à des éléments de preuve préjudiciables que la Commission avait obtenus de l'une des intimées après la clôture des débats, si la Commission n'avait pas outrepassé sa compétence, en rendant une ordonnance cherchant à atteindre les transporteurs opérant aux États-Unis et si l'ordre n'était pas trop vague pour constituer un exercice valable de la discrétion conférée à la Commission.

*Arrêt*: l'appel est rejeté sauf en ce qui concerne le défaut par la Comité d'accorder aux appelantes une audition en bonne et due forme concernant le détournement des chargements de pâte de bois. Rien n'exige que le Comité constate expressément l'existence de telle ou telle chose mentionnée au sous-alinéa 23(3)a(ii) ou à l'article 3. Ce que le paragraphe 23(3) requiert, c'est que la Commission en menant son enquête tienne compte de tous les facteurs qui lui semblent pertinents en l'occurrence, et notamment ceux dont les alinéas 23(3)a) et b) font état, s'il y a lieu. Le paragraphe 23(4) de la *Loi nationale sur les transports* exige qu'il y ait une audition avant que la Commission puisse juger qu'un taux nuit à l'intérêt public. Une telle audition requiert au moins que l'on observe les éléments minimums de justice naturelle relatifs au droit de se faire entendre. Or les appelantes n'ont pas eu l'occasion d'exprimer leur point de vue face aux résultats de l'enquête que le Comité a menée sur le détournement des chargements de pâte de bois après l'audition. Ces exigences minimums n'ont donc pas été observées. Il y a donc eu non seulement déni de justice naturelle, mais aussi inobservation de la prescription légale de procéder par voie d'audition. La décision du Comité est manifestement nulle. En ordonnant aux appelantes d'obtenir le concours volontaire des transporteurs américains pour rétablir la parité, la Commission visait les transporteurs canadiens et non les transporteurs américains. L'ordonnance a effet *in per-*

American carriers. The order operates *in personam*. The "reach" of the order directed as it was to carriers within the Commission's jurisdiction does not extend to carriers over which it had no jurisdiction. The scheme of the *National Transportation Act* is not for the Commission to be a rate-fixing body, but rather that it ensure that the effect of any rate established by carriers does not prejudicially affect the public interest. Therefore, there is no obligation on the Commission to direct the carriers as to how to remove prejudicial features.

*Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia* [1980] 1 S.C.R. 1105, referred to.

APPEAL and application for judicial review.

COUNSEL:

*B. A. Crane, Q.C.* for appellants (respondents in the proceedings before the CTC).

*T. J. Moloney* for appellant Canadian Pacific Limited.

*S. Cantin* and *F. C. Hume* for appellant Canadian National Railway Company.

*J. Foran, M. Rothstein, Q.C.* and *M. Monnin* for respondents (applicants in the proceedings before the CTC).

*G. W. Nadeau* for respondent Canadian Transport Commission.

*L. H. Harnden* and *D. Woods* for intervenors in the proceedings before the CTC.

SOLICITORS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for appellants (respondents in the proceedings before the CTC).

*Canadian Pacific Limited Law Department*, Montreal, for appellant Canadian Pacific Limited.

*Canadian National Railway Company Law Department*, Montreal, for appellant Canadian National Railway Company.

*Aikins, McAulay & Thorvaldson*, Winnipeg, for respondents (applicants in the proceedings before the CTC).

*Canadian Transport Commission Legal Services*, Hull, for respondent Canadian Transport Commission.

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for intervenors in the proceedings before the CTC.

*sonam*. L'ordonnance vise des transporteurs relevant de la compétence de la Commission et ne s'étend pas à ceux sur lesquels elle n'a pas compétence. La *Loi nationale sur les transports* ne confie pas à la Commission le soin de fixer les taux, mais de s'assurer que les taux fixés par les transporteurs ne sont pas préjudiciables à l'intérêt public. Donc, la Commission n'est nullement obligée de prescrire aux transporteurs les mesures à prendre pour supprimer la cause du préjudice.

Arrêt mentionné: *Kane c. Le Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique* [1980] 1 R.C.S. 1105.

APPEL et demande d'examen judiciaire.

AVOCATS:

*B. A. Crane, c.r.* pour les appelantes (intimées en l'instance devant la CCT).

*T. J. Moloney* pour l'appelante Canadian Pacific Limitée.

*S. Cantin* et *F. C. Hume* pour l'appelante la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

*J. Foran, M. Rothstein, c.r.* et *M. Monnin* pour les intimées (requérantes en l'instance devant la CCT).

*G. W. Nadeau* pour l'intimée la Commission canadienne des transports.

*L. H. Harnden* et *D. Woods* pour les intervenantes en l'instance devant la CCT.

PROCUREURS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, pour les appelantes (intimées en l'instance devant la CCT).

*Service du contentieux du Canadien Pacifique Limitée*, Montréal, pour l'appelante Canadian Pacific Limitée.

*Service du contentieux de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, Montréal, pour l'appelante la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

*Aikins, McAulay & Thorvaldson*, Winnipeg, pour les intimées (requérantes en l'instance devant la CCT).

*Services juridiques de la Commission canadienne des transports*, Hull, pour l'intimée la Commission canadienne des transports.

*Gowling & Henderson*, Ottawa, pour les intervenantes en l'instance devant la CCT.

*The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by*

THE COURT: This is a joint proceeding consisting of an appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, from Order No. R-29767 of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission and an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to review and set aside the same order.

The order was made following an investigation by the Committee held as a result of an appeal by the respondents under subsection 23(2) of the *National Transportation Act*. In summary the order requires the appellants (1) to negotiate with United States railways engaged in carrying in the United States through traffic in woodpulp originating in Western Canadian mills to destinations in the United States for the restoration of rate parity with the rates charged by United States railways carrying to like destinations woodpulp originating in Western United States mills, and, (2) failing an agreement to restore parity, to take such tariff action as will restore it.

In view of the number and kind of points taken in objection to the order, it will be expedient at this point to read section 23 in full, together with section 3 which is referred to in it.

23. (1) In this section

“carrier” means any person engaged for hire or reward in transport, to which the legislative authority of the Parliament of Canada extends, by railway, water, aircraft, motor vehicle undertaking or commodity pipeline;

“public interest” includes, without limiting the generality thereof, the public interest as described in section 3.

(2) Where a person has reason to believe

(a) that any act or omission of a carrier or of any two or more carriers, or

(b) that the effect of any rate established by a carrier or carriers pursuant to this Act or the *Railway Act* after the 19th day of September 1967,

may prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, such person may apply to the Commission for leave to appeal the act, omission or rate, and the Commission shall, if it

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience par*

LA COUR: Il s'agit ici d'un appel conjoint, interjeté en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, modifié, contre l'ordonnance n° R-29767, rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports, et d'une demande d'examen et d'annulation y afférente, présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10.

L'ordonnance a été rendue après une enquête menée par le Comité à la suite d'un appel que les intimées ont interjeté en vertu du paragraphe 23(2) de la *Loi nationale sur les transports*. En bref, l'ordonnance requiert les appelantes (1) de négocier avec les compagnies ferroviaires américaines qui transportent en divers lieux des États-Unis, la pâte de bois provenant d'usines de l'Ouest du Canada, en vue de rétablir la parité avec les taux que lesdites compagnies prélèvent pour transporter dans les mêmes lieux ou presque la pâte de bois provenant d'usines de l'Ouest des États-Unis, et (2) au cas où elles ne parviendraient pas à un accord sur ce point, de prendre toutes mesures tarifaires pour rétablir cette parité.

Étant donné le nombre des objections soulevées contre l'ordonnance et leur nature, il nous semble opportun de reproduire au complet l'article 23 et l'article 3 qui y est cité:

23. (1) Au présent article

«intérêt public» comprend, sans restreindre sa portée générale, l'intérêt public décrit à l'article 3;

«transporteur» ou «voiturier» désigne toute personne qui entreprend, par location ou contre rétribution, des transports par chemin de fer, par eau, par aéronef, par entreprise de transport par véhicule à moteur ou par pipe-line pour denrées, lorsque ces transports relèvent de la compétence législative du Parlement du Canada.

(2) Lorsqu'une personne a lieu de croire

a) que toute action ou omission d'un transporteur ou de deux transporteurs ou plus, ou

b) que l'effet de l'établissement d'un taux par un ou plusieurs transporteurs en conformité de la présente loi ou de la *Loi sur les chemins de fer* après le 19 septembre 1967,

peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taxes ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, cette personne peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou

is satisfied that a *prima facie* case has been made, make such investigation of the act, omission or rate and the effect thereof, as in its opinion is warranted.

(3) In conducting an investigation under this section, the Commission shall have regard to all considerations that appear to it to be relevant, including, without limiting the generality of the foregoing,

(a) whether the tolls or conditions specified for the carriage of traffic under the rate so established are such as to create

(i) an unfair disadvantage beyond any disadvantage that may be deemed to be inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected therewith or the type of traffic or service involved, or

(ii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada or an unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports; or

(b) whether control by, or the interests of a carrier in, another form of transportation service, or control of a carrier by, or the interest in the carrier of, a company or person engaged in another form of transportation service may be involved.

(4) If the Commission, after a hearing, finds that the act, omission or rate in respect of which the appeal is made is prejudicial to the public interest, the Commission may, notwithstanding the fixing of any rate pursuant to section 278 of the *Railway Act* but having regard to sections 276 and 277 of that Act, make an order requiring the carrier to remove the prejudicial feature in the relevant tolls or conditions specified for the carriage of traffic or such other order as in the circumstances it may consider proper, or it may report thereon to the Governor in Council for any action that is considered appropriate.

3. It is hereby declared that an economic, efficient and adequate transportation system making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost is essential to protect the interests of the users of transportation and to maintain the economic well-being and growth of Canada, and that these objectives are most likely to be achieved when all modes of transport are able to compete under conditions ensuring that having due regard to national policy and to legal and constitutional requirements

(a) regulation of all modes of transport will not be of such a nature as to restrict the ability of any mode of transport to compete freely with any other modes of transport;

(b) each mode of transport, so far as practicable, bears a fair proportion of the real costs of the resources, facilities and services provided that mode of transport at public expense;

du taux et la Commission, si elle est convaincue que la demande est, de prime abord, bien fondée, doit faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission, le taux ou son effet.

(3) Lorsqu'elle fait une enquête en vertu du présent article, la Commission doit tenir compte de tous les facteurs qui lui semblent pertinents et notamment, sans limiter la portée générale de ce qui précède, voir

a) si les taxes ou conditions spécifiées pour le transport de marchandises au taux ainsi établi sont telles qu'elles entraînent

(i) un désavantage injuste excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume du trafic, à l'échelle des opérations y afférentes ou au genre de trafic ou de service en question, ou

(ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;

b) si le contrôle par un autre genre de service de transport, ou si les intérêts détenus par un transporteur dans un autre genre de service de transport, ou si le contrôle d'un transporteur par une compagnie ou une personne qui exploite un autre genre de service de transport ou si les intérêts détenus par ces dernières dans l'entreprise d'un transporteur, peuvent être en cause.

(4) Si la Commission, après une audition, conclut que l'action, l'omission ou le taux qui fait l'objet de l'appel nuit à l'intérêt public, elle peut, nonobstant la fixation d'un taux en conformité de l'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer* mais en tenant compte des articles 276 et 277 de ladite loi, rendre une ordonnance sommant le transporteur de supprimer la cause du préjudice dans les taxes ou conditions pertinentes spécifiées pour le transport ou telle autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances ou elle peut faire un rapport à ce sujet au gouverneur en conseil aux fins de faire prendre toute mesure jugée appropriée.

3. Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada, et que la façon la plus sûre de parvenir à ces objectifs est vraisemblablement de rendre tous les moyens de transport capables de soutenir la concurrence dans des conditions qui assureront, compte tenu de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles,

a) que la réglementation de tous les moyens de transport ne sera pas de nature à restreindre la capacité de l'un d'eux de faire librement concurrence à tous les autres moyens de transport;

b) que chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part du prix de revient réel des ressources, des facilités et des services fournis à ce moyen de transport grâce aux deniers publics;

(c) each mode of transport, so far as practicable, receives compensation for the resources, facilities and services that it is required to provide as an imposed public duty; and

(d) each mode of transport, so far as practicable, carries traffic to or from any point in Canada under tolls and conditions that do not constitute

(i) an unfair disadvantage in respect of any such traffic beyond that disadvantage inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected therewith or the type of traffic or service involved, or

(ii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada or unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports;

and this Act is enacted in accordance with and for the attainment of so much of these objectives as fall within the purview of subject-matters under the jurisdiction of Parliament relating to transportation.

The Railway Transport Committee, after describing and discussing in 51 typewritten pages the facts, the procedure followed and the arguments advanced, expressed its findings as follows:

The Committee is of the opinion that a rate "parity" situation, essentially as argued by the Applicants, did exist prior to the implementation of Ex Parte Increase Tariff 318 in April, 1976. This belief is supported by pertinent correspondence, dating back some forty years, by the evidence of senior, qualified railway officers as given in the 1972 Prince Albert Pulp Co. Ltd. case, by our own statistics and data as provided herein and, above all, by the evidence and argument we heard in Vancouver and Ottawa during the hearing of this case.

The Committee has studied volume movements of traffic from the Applicants' mills to principal destinations in the United States. The freight rates applicable to these movements, along with rates applying from competing mills in the U.S. Pacific northwest have been verified and set down in tabular form. These show, without question, that the "parity" argued by the Applicants means equal or same rates at the pre Ex Parte 318 level, before the influence of currency exchange and freight rate surcharge.

The Committee has considered, at length, the argument of the Respondents which compares the joint international rates with U.S. domestic rates, particularly as that argument related to introducing currency exchange and freight rate surcharge into the equation. Evidence was submitted to show that the currency exchange rate has, and does, fluctuate over time, and it has been conceded that the movement over the longer term, up or down, is nearly impossible to predict. In the case at hand, at the time of the coming into effect of Ex Parte 318, Canadian and U.S. currencies were at or within one per cent of par. At the time that the evidence of Respondents' witness Brown was

c) que chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir à titre de service public commandé; et

d) que chaque moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic à destination ou en provenance de tout point au Canada à des prix et à des conditions qui ne constituent pas

(i) un désavantage déloyal à l'égard de ce trafic plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic, à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type du trafic ou du service en cause, ou

(ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;

et la présente loi est édictée en conformité et pour la réalisation de ces objectifs dans toute la mesure où ils sont du domaine des questions relevant de la compétence du Parlement en matière de transport.

d Le Comité des transports par chemin de fer, après avoir exposé et discuté, dans 51 pages dactylographiées, les faits, la procédure suivie et les arguments soulevés, formule ses constatations de la manière suivante:

e Le Comité est d'avis qu'une situation de taux paritaires, essentiellement telle que l'on [sic] invoquée les requérants, existait effectivement avant la mise en application du tarif de majoration ex parte 318 en avril 1976. Cette conviction s'appuie sur une correspondance remontant à une quarantaine d'années, sur le témoignage de fonctionnaires supérieurs des chemins de fer dans l'affaire Prince Albert Pulp Co. de 1972, sur nos propres statistiques et sur les données ici présentées, ainsi que surtout, sur les preuves et l'argumentation que nous avons entendues à Vancouver et à Ottawa lors de l'audience concernant la présente cause.

g Le Comité a étudié les gros volumes de mouvements de marchandises des usines des requérants vers les principales destinations situées aux Etats-Unis. Les taux de fret applicables à ces mouvements, ainsi que le taux applicable au transport en provenance d'usines concurrentes du nord-ouest des Etats-Unis (Pacifique) ont été vérifiés et présentés sous forme de tableaux. h Ceux-ci montrent, hors de tout doute, que la «parité» invoquée par les requérants signifie des taux égaux ou identiques au niveau antérieur à l'ex parte 318, avant les influences de taux de change et de la surtaxe applicable au taux de fret.

i Le Comité a longuement étudié l'argumentation des intimés comparant les taux communs internationaux aux taux intérieurs des Etats-Unis, notamment en ce qui a trait à l'introduction dans l'équation de taux de change et de la surtaxe applicable au taux de fret. Des preuves ont été fournies pour montrer que le taux de change a connu, avec le temps, des fluctuations en hausse et en baisse et il a été reconnu que les mouvements dans un sens ou dans l'autre étaient imprévisibles à long terme. j Dans l'affaire en cause, les devises canadiennes étaient à parité, ou l'écart entre elles était inférieur à 1%, au moment de l'entrée en vigueur de l'ex parte 318. A l'époque où M. Brown, témoin

being prepared, U.S. currency was at a premium of approximately 12 per cent. By the time of the Hearing, this premium had risen to nearly 18 per cent.

Insofar as the currency exchange surcharge on the freight rates is concerned, this device was established by the Board of Railway Commissioners in 1921 to enable railways operating in Canada to receive their fair proportion of tolls and to settle with United States connections, in American funds, in respect of international shipments of freight. Thus, regardless of the currency exchange situation, the rail carriers are protected because the shipper of the goods pays the appropriate surcharge which is added to the basic freight charges.

In all the years since 1921, we could find no previous instance of a rate dispute wherein a similar comparison incorporating currency exchange and currency exchange surcharge was resorted to in the calculations. We have, in the light of the above facts, reached the conclusion that this argument, as presented, is not a convincing one and should not have an influence on our final decision.

The question of whether tonnage has been lost by the Canadian railways, as a direct result of the altered rate situation, has been investigated. The traffic manager of the Crown Zellerbach mill at Duncan Bay, B.C. has supplied detailed written information as to tonnage diverted from Canadian railroads at Vancouver to U.S. railroads at Seattle. He has stated that this diversion is a direct result of the increased Canadian rates.

Evidence submitted during the Hearing indicates that sales of Canadian woodpulp in the regular U.S. markets have not been affected by the rate situation. The Applicant mills are simply absorbing the increased transportation costs. In fact, the Applicants presented the somewhat unique argument that, in the belief that the current rate disparity is an obvious injustice which this Committee will order remedied, they have not yet made any marketing changes. We think the facts that current demand is strong, and net revenues favourable because of the prevailing currency exchange situation, are also having some influence on the Applicants' decision to refrain from making changes.

Another matter of obvious concern to the Applicants is the fact that, in the face of the disparities as they currently exist, the carriers will give no assurance that future increases will be applied uniformly to both Canadian joint international and U.S. domestic rates. Such assurance, while permitting the widening of the rate differentials over time, would at least provide some measure of future certainty to the Canadian producers. But the Canadian railways will not go that far.

The Committee finds that the rate situation brought about directly by the action, or inaction as the case may be, of the Canadian railways during 1976, disrupted a long-standing, accepted and well-understood reciprocal rate structure that had

des intimés, a établi son témoignage, la monnaie américaine était approximativement 12% au-dessus du pair. A l'époque de l'audience, l'écart en faveur de la monnaie américaine atteignait près de 18%.

a En ce qui concerne la surtaxe liée au taux de change et applicable au taux de fret, ce mécanisme a été introduit par la Commission des transports par chemin de fer en 1921, afin de permettre aux chemins de fer exerçant leurs activités au Canada de recevoir leur juste part des taxes et d'effectuer des règlements en monnaie américaine à leurs correspondants des Etats-Unis, pour les expéditions internationales de marchandises. Ainsi, indépendamment de la situation en matière de change, les transporteurs ferroviaires sont protégés, parce que l'expéditeur des marchandises paie la surtaxe appropriée, qui est ajoutée au prix de base du fret.

b Pour toutes les années antérieures à 1921, nous n'avons pu trouver aucun exemple d'un différend tarifaire où l'on ait recouru à une comparaison analogue faisant intervenir dans les calculs le taux de change et une surtaxe liée à ce taux. Au regard des faits exposés ci-dessus, nous sommes arrivés à la conclusion que cette argumentation, telle qu'elle a été présentée, n'était pas convaincante et ne devrait pas influencer notre décision finale.

c La question de savoir si les chemins de fer canadiens ont subi des pertes de tonnage résultant directement de la modification de la situation de taux a été examinée. Le directeur du trafic de l'usine Crown Zellerbach de Duncan Bay, (C.-B.) a fourni par écrit des renseignements détaillés concernant un détournement de tonnage, des chemins de fer canadiens à Vancouver vers les chemins de fer américains à Seattle. Il a déclaré que ce détournement de trafic résultait directement du niveau plus élevé des taux canadiens.

d Les preuves fournies lors de l'audience montrent que les ventes de pâte de bois du Canada sur les marchés traditionnels des Etats-Unis n'ont pas été affectées par la situation de taux. Les usines requérantes ont simplement à supporter des frais de transport plus élevés. En fait, les requérantes ont invoqué l'argument assez exceptionnel selon lequel, dans l'idée que la disparité de taux actuelle était une injustice manifeste à laquelle notre Comité ordonnerait qu'il soit remédié, ils n'avaient encore apporté aucun changement à leur commercialisation. Nous estimons que le fait que la demande soit actuellement forte et le fait que les recettes nettes soient favorables à cause de la situation existante en matière de change ont aussi une certaine influence sur la décision des requérants de s'abstenir d'apporter des changements.

e Une autre question qui préoccupe manifestement les requérants est le fait que, face aux disparités existant actuellement, les transporteurs ne veulent donner aucune assurance que les majorations futures seront appliquées de façon uniforme aux taux communs internationaux du Canada et aux taux intérieurs des Etats-Unis. Cette assurance, tout en permettant l'élargissement des différences de taux avec le temps, donnerait au moins certaines certitudes pour l'avenir aux producteurs canadiens. Mais les chemins de fer canadiens ne veulent pas aller aussi loin.

f Le Comité estime que la situation tarifaire directement créée par l'action – ou le défaut d'action, selon ce qu'il en est – des chemins de fer canadiens en 1976 a perturbé une structure tarifaire de réciprocité existant de longue date, admise et bien

been established and refined over more than half a century. This freight rate relationship with competing mills in the Pacific northwest area of the United States was, and continues to be, vitally important to the overall economic well-being of the western Canadian pulp and paper industry.

The current favourable earnings situation notwithstanding, which we understand to be due to the currency situation and therefore of an indefinite duration, the western Canadian mills rely on rate stability in that it influences their long-range marketing decisions. Moreover, it has been suggested that existing and potential rate instability is an unfavourable element which is discouraging possible new or expanded capacity in western Canada.

The Committee has weighed all the evidence and has concluded that, for the Respondents to have unilaterally overturned this structure, this competitive relationship, this parity, either actual or relative, constituted, and still does constitute, an act prejudicial to the public interest.

The Application is accordingly granted. It therefore becomes necessary to adopt measures which will lead to the restoration as quickly as possible of the parity, actual or relative, from Canadian origins that existed in relation to U.S. northwest origins prior to the implementation of Ex Parte Tariffs 318 and 330.

During the hearing, we were reminded more than once of the limitations placed on our jurisdiction by the existence of the international boundary between the origins and the destinations of the woodpulp traffic in question. Despite that barrier, there grew up, as has been seen, a mutually advantageous freight rate relationship which has served well the western Canadian and northwestern U.S. woodpulp industries and the American and Canadian railways. This relationship was formed and developed over the sixty years before the events of 1976, on the principle of agreement, coupled with such approvals or sanctions as may have appeared necessary to the Canadian and American regulatory authorities. That is the way to the restoration of the *status quo ante*, the set of relationships that existed up to 1976.

The Respondents created the injustice for which this Decision is the remedy. They will be expected to take the action necessary to put matters right (action which their witness Mr. Lawless said he could have taken at the time all the difficulties first arose).

In the memorandum of argument filed on behalf of the appellants counsel raised nine points of objection to the Committee's order and asked that it be set aside. They were supported by the intervenors who raised the same nine points of objection to the order. In dealing with the first five of these points counsel for the appellants presented them as covering in one aspect or another a single problem, that is to say, whether the Committee asked itself the right questions and made the right findings and whether the evidence supports the findings, and, more particularly, whether the Com-

prise, qui s'était établie et perfectionnée au cours de plus d'un demi siècle. Cette correspondance avec les usines concurrentes de la région nord-ouest (Pacifique) des États-Unis en matière de taux était, et reste, d'une importance vitale pour la santé économique générale de l'industrie des pâtes et papiers de l'ouest du Canada.

Nonobstant la situation de gains favorable actuelle qui semble être attribuable à la situation monétaire et donc d'une durée indéterminée, les usines de l'ouest du Canada dépendent de la stabilité des taux de fret en ce que celle-ci influe sur les décisions à long terme de commercialisation. De plus, on a laissé entendre qu'une instabilité actuelle et potentielle des taux de fret constitue un élément défavorable décourageant toute capacité nouvelle ou accrue dans cette partie du pays.

Le Comité a pesé tous les témoignages et conclu que le fait que les intimés aient unilatéralement renversé cette structure de taux, cette relation concurrentielle, cette parité, réelle ou relative, constituait et constitue encore un acte préjudiciable à l'intérêt public.

En conséquence, il est accédé à la requête. Il y a donc lieu d'adopter des mesures qui mèneront au rétablissement aussi prompt que possible de la parité, réelle ou relative, qui existait entre les taux de fret en provenance de points d'origine situés respectivement au Canada et dans le nord-ouest des États-Unis avant la mise en application des tarifs ex parte 318 et 330.

Lors de l'audience, les limites assignées à notre propre juridiction par l'existence d'une frontière internationale entre les points d'origine et de destination du trafic de pâte de bois en cause nous ont été rappelées plus d'une fois. Malgré cette barrière, il s'était établi, comme nous l'avons vu, une correspondance de taux de fret avantageuse de part et d'autre, qui a bien servi les industries de pâtes de bois de l'ouest du Canada et du nord-ouest des États-Unis, ainsi que les chemins de fer américains et canadiens. Cette relation s'était créée et développée au cours des soixante années qui ont précédé les événements de 1976, sur la base du principe d'une entente, assortie des approbations ou des sanctions qui pouvaient paraître nécessaires aux autorités de réglementation canadiennes et américaines. C'est la voie du rétablissement du *status quo ante*, de l'ensemble de correspondances qui ont existé jusqu'à 1976.

Les intimés ont créé l'injustice à laquelle la présente décision porte remède. Il sera attendu d'eux qu'ils prennent les mesures nécessaires pour redresser la situation (mesures que, selon les déclarations du témoin Lawless, ils auraient pu prendre à l'époque où toutes les difficultés sont apparues).

Dans le mémoire des appelantes, l'avocat soulevé neuf objections contre l'ordonnance du Comité et réclame son annulation. Elles sont appuyées par les intervenantes qui soulèvent les neuf mêmes objections. Selon lui, les cinq premières couvrent différents aspects du même problème, à savoir: le Comité a-t-il posé les bonnes questions et fait les bonnes constatations et la preuve administrée les justifie-t-elle? Et, en particulier, a-t-il considéré l'effet des majorations? Celles-ci ont-elles entraîné à l'égard du commerce d'exportation un découragement déraisonnable qui les ferait



mittee applied its mind to the effect of the increases, and to whether the particular increases produced an unreasonable discouragement to export trade so as to satisfy what counsel argued were the statutory tests arising on the wording of subparagraph 23(3)(a)(ii). His position, as we understood it, was that to support an order under subsection 23(4) it would be necessary to have a finding that, within the meaning of subparagraph 23(3)(a)(ii), the rate increases implemented by what were referred to as Ex Parte Increase Tariff 318 and Ex Parte Increase Tariff 330 were such as to create "an unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada", that the Committee had made no such finding and that in any case there was no evidence on which such a finding could be supported. Next he submitted that the Committee had failed to consider and have regard for the national transportation policy expressed in section 3 and in particular to consider whether the rate increases were required for the revenue purposes of the appellants.

These submissions appear to be founded on a narrow interpretation of section 23; one that in our opinion is not warranted by the wording of the statute. There is, in our view, no requirement that the Committee make specific findings on the matters referred to in subparagraph 23(3)(a)(ii) or on particular matters outlined in section 3. Nor is it necessary that there be evidence that would support a finding of some one or more of the matters referred to in subparagraph 23(3)(a)(ii).

What the Commission is directed, by subsection 23(2), to investigate is the act, omission or rate complained of and the effect it may have in prejudicing the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada. That is the definition of the investigation to be made and when, after a hearing, it has been made and the Commission finds that the act, omission or rate is prejudicial to the public interest, the Commission under subsection 23(4) may, within the limits there expressed, make an order requiring the carrier to remove the prejudicial feature in the relevant tolls or conditions or such other order as in the circumstances it may consider proper. Nowhere is there any requirement that the Commission's findings be based on or include a

tomber sous le coup de ce que l'avocat a soutenu être les critères statutaires créés par le libellé du sous-alinéa 23(3)a(ii)? Selon lui, si nous comprenons bien, pour qu'une ordonnance rendue au titre du paragraphe 23(4) soit fondée, il faut une constatation établissant qu'au sens dudit sous-alinéa, les majorations de tarifs mises en œuvre par ce qu'on a appelé les tarifs de majoration ex parte 318 et ex parte 330 sont de nature à créer «un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant»; or, le Comité n'a pas fait une telle constatation et en tout cas il n'existe aucune preuve à l'appui. Il prétend ensuite que le Comité a omis de considérer et de prendre en compte la politique nationale des transports énoncée à l'article 3 et, en particulier, d'examiner si l'état des recettes des appelantes exigeait ces majorations de tarifs.

Cette argumentation repose sur une interprétation étroite de l'article 23 qu'à notre avis son libellé ne justifie pas. Il n'exige nullement à notre avis que le Comité constate expressément l'existence de telle ou telle chose mentionnée au sous-alinéa 23(3)a(ii) ou à l'article 3, ni qu'il y ait des preuves autorisant à conclure à la présence de l'une ou de plusieurs des choses mentionnées audit sous-alinéa.

Ce sur quoi le paragraphe 23(2) ordonne à la Commission d'enquêter c'est l'effet préjudiciable que l'action, l'omission ou le taux dont on se plaint peut avoir pour l'intérêt public en ce qui concerne les taxes ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada. L'enquête qu'il lui faut mener est donc bien définie et quand elle a été faite après une audition, et que la Commission juge que l'acte, l'omission ou le taux nuit à l'intérêt public, elle peut en vertu du paragraphe 23(4), dans les limites qu'il fixe, rendre une ordonnance sommant le transporteur de supprimer la cause du préjudice dans les taxes ou conditions pertinentes, ou toute autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances. Il n'est indiqué nulle part que les conclusions de la

finding of a matter referred to in subparagraph 23(3)(a)(ii). What is required by subsection 23(3) is that in conducting its investigation the Commission have regard for all considerations that appear to it to be relevant to the subject-matter of the inquiry, including matters of the kind referred to in paragraphs 23(3)(a) and (b) if they, or any of them, are present in the situation. The considerations to be taken into account are thus defined in the widest of terms. Parliament, relying on the ability of the Commission to recognize what may be prejudicial to the public interest, has left it to the Commission to consider whatever the Commission may regard as relevant and so, far from requiring the Commission to find matters of the kind set out in paragraphs (a) and (b) has merely directed that, along with anything else the Commission considers relevant, regard be had to those aspects of the matter where they apply.

We think therefore, that there is no substance or merit in the appellants' submissions based on their interpretation of subsection 23(3).

With respect to the submission that the Committee did not take into account the revenue needs of the appellants there was some uncontradicted, though general, evidence that the increased rates were required for the revenue purposes of the railways and the matter was discussed in argument before the Committee. It is referred to in the decision at page 19 (Case Book, Vol. 5, p. 714) in the following sentence from the review of the argument of counsel for Canadian National:

It was suggested that the Canadian lines did not also flag out of the Ex Parte 318 increase, and thus maintain the existing parity, because they considered that the additional revenue was justified and very much needed.

The matter is referred to as well at page 21 (Case Book, Vol. 5, page 716) of the decision in the following passage:

The Chairman then asked Counsel to explain the position of CN and CP if, in the face of these facts, this practice reflected nothing more than a theory. Counsel replied that the Canadian carriers had assessed their revenue needs, at the time of the unusual situation as it related to Ex Parte Increase Tariff No. 318, and decided that their revenue needs justified retention of the full increase as originally implemented.

The Chairman proceeded to ask why, if the Canadian railways took the action as outlined because of greater revenue

Commission doivent constater l'un des points mentionnés au sous-alinéa 23(3)a)(ii) ou s'y appuyer. Ce que le paragraphe 23(3) requiert, c'est que la Commission en menant son enquête tienne compte de tous les facteurs qui lui semblent pertinents en l'occurrence, et notamment ceux dont les alinéas 23(3)a) et b) font état, s'il y a lieu. Les facteurs à considérer sont donc définis dans le sens le plus large. Le législateur s'est fié à la Commission pour déceler ce qui est susceptible de nuire à l'intérêt public et lui a laissé le soin de décider ce qui est pertinent à cet égard; loin d'exiger d'elle qu'elle constate des choses analogues à celles énoncées aux alinéas a) et b), il lui a simplement ordonné d'en tenir compte lorsqu'elles sont présentes.

Nous estimons donc que l'argumentation des appelantes fondée sur leur interprétation du paragraphe 23(3), ne repose sur aucun élément valable.

Quant à la prétention selon laquelle le Comité n'a pas pris en considération les besoins des appelantes en matière de recettes, des preuves non contredites, bien que générales, établissent que les compagnies ferroviaires avaient besoin de majorer les tarifs pour augmenter leurs recettes et que la question a été débattue devant le Comité. Il en est question à la page 19 de la décision (dossier conjoint, vol. 5, p. 714) dans la phrase suivante qui examine les arguments de l'avocat des Chemins de fer nationaux:

Il a émis l'avis que si les chemins de fer canadiens n'avaient pas refusé eux aussi de participer à la majoration ex parte 318, ce qui aurait maintenu la parité existante, c'était parce qu'ils estimaient que les recettes supplémentaires étaient justifiées et qu'elles leur étaient très nécessaires.

Le passage suivant de la page 21 de la décision (dossier conjoint, vol. 5, page 716) reprend la même question:

Le président a invité ensuite l'avocat à expliquer la position du CN et du CP si, tels étant les faits, cet usage ne traduisait rien de plus qu'une théorie. L'avocat a répondu que les transporteurs canadiens, à l'époque de la situation inhabituelle en rapport avec le tarif de majoration ex parte 318, avaient fait une évaluation des recettes qui leur étaient nécessaires et avaient décidé que ces besoins justifiaient le maintien intégral de la majoration initialement appliquée.

Le président a poursuivi en demandant pourquoi, si les chemins de fer canadiens avaient pris la décision susdite à cause

needs, they were content to take the same increase as the American carriers in the subsequent four ex parte increases.

The Chairman remarked that the Canadian carriers had, insofar as Ex Parte 318 was concerned, demonstrated some degree of independence. It might have been reasonable to expect that they would continue to exercise this independence with respect to the four subsequent ex parte increases, but they did not do so. Instead, they returned to the pattern that had been established over nearly sixty years leading up to 1976. In this context, it seems to the Committee somewhat difficult to understand how it could be that pressing greater revenue needs would necessitate only one deviation from a long-standing and accepted procedure. Counsel promised to provide an answer to this question as quickly as possible.

No specific mention of this matter is made in the findings of the Committee but in view of the statement that "The Committee has weighed all the evidence and has concluded" that the conduct of the appellants in overturning the rate parity structure "constituted, and still does constitute, an act prejudicial to the public interest", it cannot be affirmed that the Committee failed to consider the matter and to give it the weight that in the opinion of the Committee it deserved. It was plainly open to the Committee to consider that not only over a long period of years prior to 1967 had the Canadian railways engaged in arranging for parity rates and in carrying woodpulp at such rates but had continued to do so for some nine years thereafter until Ex Parte 318 came into effect, and indeed since then have on several occasions participated in uniform rates increases resulting from the same sort of arrangements, and to conclude that no need at all for additional revenues or no need serious enough to justify putting Western Canadian mills at a serious disadvantage in competing with Western United States mills existed.

The remaining two points of the first five in the appellants' memorandum were not argued and we see no merit in them.

The sixth objection raised was that the Committee erred in law or jurisdiction in disregarding a necessary and relevant consideration, namely, the effect of foreign exchange rate differentials in determining the degree of competitiveness of Canadian mills relative to their competitors in the United States. The Committee dealt with this question in the third, fourth and fifth paragraphs

de besoins de recettes plus élevés, ils s'étaient contentés d'appliquer la même majoration que les transporteurs américains dans le cas des quatre majorations ex parte ultérieures.

Il a fait remarquer que les transporteurs canadiens avaient fait preuve d'une certaine indépendance en ce qui concernait le tarif ex parte 318. Peut-être aurait-on pu s'attendre logiquement à ce qu'ils continuent de faire preuve de cette indépendance à l'occasion des quatre majorations ex parte ultérieures, mais ils ne l'avaient pas fait. Au lieu de cela, ils étaient revenus au régime établi pendant quelque soixante ans avant 1976. Dans ces conditions, le Comité trouvait assez difficile de comprendre que des besoins pressants de recettes accrues n'aient exigé que dans un cas seulement que l'on s'écarte d'une procédure existante et admise de longue date. L'avocat a promis de répondre à cette question dans les meilleurs délais.

Les constatations du Comité ne font aucune mention particulière de cette question, mais vu l'affirmation que «Le Comité a pesé tous les témoignages et conclu» que la conduite des appelantes en renversant les structures de parité des taux «constituait et constitue encore un acte préjudiciable à l'intérêt public», on ne peut pas dire qu'il a omis d'examiner la question et de lui donner l'importance que, selon lui, elle mérite. Il avait toute latitude de considérer que non seulement pendant de nombreuses années avant 1967 les chemins de fer canadiens ont convenu de taux de parité et transporté la pâte de bois à ces taux, mais encore qu'ils ont continué à le faire encore pendant neuf ans, c'est-à-dire jusqu'à ce que la majoration ex parte 318 entre en vigueur, et que depuis lors ils ont à plusieurs reprises participé à des majorations de tarifs uniformes au titre d'arrangements du même genre. Il pouvait donc conclure qu'il n'existait aucun besoin de revenus supplémentaires ou tout au moins aucun besoin assez sérieux pour justifier que les usines de l'Ouest du Canada soient placées dans une position désavantageuse par rapport à celles de l'Ouest des États-Unis qu'elles concurrencent.

Les deux autres points des cinq premiers du mémoire des appelantes n'ont pas été discutés et nous les jugeons sans valeur.

La sixième objection est la suivante: le Comité aurait fait erreur en droit ou sur le plan de la compétence en négligeant un point de toute première importance, à savoir l'effet que les fluctuations du taux de change ont sur le degré de concurrence des industries canadiennes et américaines. Le Comité traite cette question dans les troisième, quatrième et cinquième paragraphes de ses consta-

of the findings which have been cited earlier in these reasons.

In our opinion, the weight or influence to be given to the fact that currency exchange rates favoured the Canadian mills at the time of the hearing and perhaps even more than offset the disadvantage which the freight rate increases in question created was a matter that lay well within the authority of the Committee and we see no error of law or of jurisdiction in its having concluded that it should have no influence on its decision.

We are of the opinion that the appellants' most serious allegation of error was that the Commission had failed to observe a principle of natural justice by depriving the appellants of their right to be heard with respect to prejudicial evidence obtained by the Commission from one of the respondents after the close of the proceedings. The allegation was based on these circumstances:

During the proceedings before the Commission testimony had been given of a diversion of wood-pulp shipments from Canadian to United States railways subsequent to the change of rates in issue, and that the diversion had been caused by the change. The particular evidence was that some traffic, originating in Duncan Bay, British Columbia, was being diverted from Vancouver to Seattle. If it had gone to Vancouver, it would have been tendered to a Canadian railway, but at Seattle it would be tendered to an American railway for eastward carriage. In his closing submission to the Commission, counsel for the railways argued that the cause of the diversion had not been satisfactorily established. It might, he submitted, have been occasioned by circumstances other than different rates of carriage.

It clearly appears in the decision of the Commission that the Commission did conduct its own investigation of the Duncan Bay diversion "... by contacting the Traffic Manager of the Crown Zellerbach mill at Duncan Bay, B.C." The result of its investigation is described at pages 47 and 48 of the decision. A Commission file memorandum, dated December 28, 1978, and a letter, dated December 14, 1978 signed by the Traffic Manager of Crown Zellerbach also give details of the investigation. It is not disputed that the information

tations, déjà citées dans ces motifs.

A notre avis, il entre tout à fait dans les attributions du Comité de décider quelle importance il convient de donner au fait qu'au moment de l'audition, les taux de change favorisaient les industries canadiennes et faisaient même plus que compenser le désavantage créé par les majorations des tarifs de fret et nous ne voyons aucune erreur de droit ou de compétence à ce qu'il ait conclu que ce facteur n'influencerait nullement sa décision.

Nous estimons que l'erreur la plus sérieuse que les appelantes reprochent à la Commission, c'est d'avoir omis d'observer un principe de justice naturelle en les privant de leur droit d'être entendues relativement à des éléments de preuve préjudiciales que la Commission a obtenus de l'une des intimées après la clôture des débats. L'allégation est fondée sur les circonstances suivantes:

Au cours de l'instruction devant la Commission, un témoin a déclaré que des chargements de pâte de bois étaient détournés sur les chemins de fer américains depuis le changement de taux en litige et en raison dudit changement. Ils proviennent de Duncan Bay (Colombie-Britannique) et sont détournés sur Seattle au lieu d'être dirigés sur Vancouver. S'ils étaient dirigés sur Vancouver, ils emprunteraient un chemin de fer canadien, mais à Seattle ils sont transportés vers l'Est par un chemin de fer américain. Dans son mémoire final à la Commission, l'avocat des chemins de fer prétend que la cause du détournement n'a pas été établie de façon satisfaisante. Il peut être dû, selon lui, à des causes autres que la différence des taux de transport.

Il ressort clairement de la décision que la Commission a effectivement mené sa propre enquête sur le détournement de Duncan Bay «... en se mettant en rapport avec le Directeur du trafic de l'usine Crown Zellerbach de Duncan Bay, C.-B.» Les résultats figurent aux pages 47 et 48 de la décision. Un mémoire de la Commission en date du 28 décembre 1978 et une lettre, du 14 décembre 1978, signée par le directeur du trafic de Crown Zellerbach, fournissent aussi certains détails. Personne ne conteste que l'information a

was obtained after the close of the proceedings and that it was not made available to the appellants before the Commission made its decision.

The findings of the Commission, as set out in its decision and as quoted above, contain a direct reference to its Duncan Bay investigation. Its reference includes the statement that the Traffic Manager of the Crown Zellerbach mill at Duncan Bay "has stated that this diversion is a direct result of the increased Canadian rates".

Under subsection 23(4) of the *National Transportation Act*, it is essential that there be a hearing before the Commission may find that a "rate" is prejudicial to the public interest. Such a hearing, in our view, would require that at least the minimum elements of natural justice in respect of the right to be heard must be observed. Because of the failure to give the appellants an opportunity to respond to the results of the Commission's post-hearing investigation into the Duncan Bay diversion, these minimum requirements were not observed. Accordingly, not only was natural justice denied, but the statutory mandate to proceed by way of a hearing was not complied with. The consequence is that the decision of the Commission is invalid.<sup>1</sup> We would note that the decision clearly indicates that the Commission placed at least some reliance on the information it obtained. The result of the invalidity of the decision and the order is that the appeal of the respondents to the Commission, pursuant to section 23 of the *National Transportation Act*, must be redetermined after a hearing in respect of the Duncan Bay diversion.

The remaining issues raised by the appellants related to the form of the Commission's formal order. The appellants submitted that the Commission had "exceeded its jurisdiction by making an order requiring the appellants immediately to seek the voluntary concurrences of participating carriers to international through rates that would restore parity on woodpulp from Western Canadian and United States Pacific Northwest producing origins, or failing which to take such other

<sup>1</sup> See *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia* [1980] 1 S.C.R. 1105.

été obtenue après la clôture de l'instruction et n'a pas été communiquée aux appelantes avant que la Commission ait rendu sa décision.

a Les constatations de la Commission, exposées dans sa décision, et que nous venons de mentionner, contiennent une référence directe à son enquête sur Duncan Bay. Elle y affirme entre autres que le directeur du trafic de l'usine Crown Zellerbach «a déclaré que ce détournement de trafic résultait directement du niveau plus élevé des taux canadiens».

c Le paragraphe 23(4) de la *Loi nationale sur les transports* exige qu'il y ait une audition avant que la Commission puisse juger qu'un «taux» nuit à l'intérêt public. Selon nous, une telle audition requiert au moins que l'on observe les éléments minimums de justice naturelle relatifs au droit de se faire entendre. Or les appelantes n'ont pas eu l'occasion d'exprimer leur point de vue face aux résultats de l'enquête que la Commission a menée sur le détournement de Duncan Bay après l'audition. Ces exigences minimums n'ont donc pas été observées. Il y a donc eu non seulement déni de justice naturelle, mais aussi inobservation de la prescription légale de procéder par voie d'audition. Il s'ensuit que la décision de la Commission est nulle.<sup>1</sup> Nous notons que ladite décision indique clairement que la Commission s'est fiée au moins dans une certaine mesure à l'information qu'elle a obtenue. Son annulation et celle de l'ordonnance y afférente ont comme conséquence que l'appel des intimées interjeté devant la Commission en vertu de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* devra être jugé à nouveau lorsque le détournement de Duncan Bay aura fait l'objet d'une audition.

h Les autres objections soulevées par les appelantes ont trait à la forme de l'ordonnance de la Commission. Elles prétendent que celle-ci [TRA-DUCTION] «a outrepassé sa compétence en rendant une ordonnance qui enjoint aux appelantes de chercher immédiatement le concours volontaire des transporteurs participant à des ententes sur les taux forfaitaires internationaux pour rétablir la parité des taux du transport de la pâte de bois, de points d'origine de l'Ouest du Canada et du Nord-

<sup>1</sup> Voir *Kane c. Le Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique* [1980] 1 R.C.S. 1105.

action as would implement the decision of the Committee.”

The portions of the order to which the appellants take objection read as follows:

1. That the Respondents immediately seek the voluntary concurrences of participating carriers to tariff action in respect of joint international through rates that will restore rate parity on woodpulp from Western Canadian producing origins and United States Pacific Northwest producing origins to United States markets in Official Western Trunk Line and Southern Freight Association Territories which existed prior to the implementation of Ex Parte Increase Tariff 318 in April, 1976, applying subsequent Ex Parte Increases from Western Canadian origins and incorporating incentives and exceptions, if any, granted to United States Pacific Northwest origins, and within 5 days of receipt of said voluntary concurrences, take the said tariff action in respect of said joint international through rates.

2. That the Respondents report to the Committee on a continuing basis and not later than 30 days from the date of this Order, their progress with respect to obtaining the voluntary concurrences referred to in paragraph 1 and should the said voluntary concurrences not be obtained within 30 days of the date of this Order, the Committee may grant such further extensions of time as appear to it to be reasonable, should it determine that voluntary concurrences may be forthcoming.

3. That in the event the Respondents ascertain that voluntary concurrences referred to in paragraph 1 will not be forthcoming to enable tariff action referred to in said paragraph 1 to be taken, they shall immediately notify the Committee and within 15 days thereafter, take such other tariff action as will implement the Decision of the Committee.

It was argued that the Commission has no jurisdiction to make an order which has extraterritorial effect. By requiring the appellants to seek the voluntary concurrences of the participating American carriers to tariff action in respect of the international through rates, it was said that the Commission was doing indirectly what it acknowledged it could not do directly, *viz.*, set international joint rates. In appellants' view the Commission's jurisdiction under the *National Transportation Act*, when read together with subsections 286(1)<sup>2</sup> and 289(1)<sup>3</sup> of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, extends only to the disallowance of the rates vis-à-

<sup>2</sup> 286. (1) When traffic is to pass over any continuous route from a point in Canada through a foreign country into Canada, or from any point in Canada to a foreign country, and such route is operated by two or more companies, whether Canadian or foreign, the several companies shall file with the Commission a joint tariff for such continuous route.

<sup>3</sup> 289. (1) Joint tariffs are, as to the filing and publication thereof, subject to the same provisions in this Act as are

Ouest des États-Unis, ou de prendre toute autre mesure en exécution de la décision du Comité.»

Voici les portions de l'ordonnance auxquelles les appelantes s'objectent:

1. Les intimés cherchent immédiatement à obtenir le concours volontaire des transporteurs participant aux ententes sur les taux forfaitaires internationaux conjoints pour rétablir la parité des taux du transport de la pâte de bois, de points d'origine de l'ouest du Canada et du nord-ouest des États-Unis vers les marchés américains de l'*Official Territory* du *Western Truck Line Territory* et du *Southern Freight Association Territory*, parité qui existait avant la majoration de tarif *ex parte* 318 d'avril 1976, en appliquant les majorations *ex parte* subséquentes des points d'origine de l'ouest du Canada et du nord-ouest des États-Unis et en incorporant, le cas échéant, les réductions et exceptions prévues pour les points d'origine du nord-ouest des États-Unis et que, dans les cinq jours suivant la réception dudit concours volontaire, les intimés prennent les mesures tarifaires se rapportant auxdits taux forfaitaires internationaux conjoints.

2. Les intimés présentent au Comité, dans les 30 jours de la date de la présente ordonnance, des rapports périodiques sur les progrès accomplis en ce qui a trait au paragraphe 1 et, au cas où ledit concours volontaire n'aurait pas été obtenu dans ledit délai, le Comité pourra accorder les prolongations jugées raisonnables s'il est d'avis que ce concours serait sur le point d'être obtenu.

3. Si les intimés établissent que le concours volontaire mentionné au paragraphe 1, nécessaire pour prendre les mesures mentionnées au même paragraphe, n'est pas sur le point d'être obtenu, ils en avertiront immédiatement le Comité et, dans les 15 jours suivants, ils prendront toute autre mesure arrêtée par décision du Comité.

La Commission serait, soutient-on, incompétente pour rendre une ordonnance qui a un effet extra-territorial. En enjoignant aux appelantes de chercher immédiatement à obtenir le concours volontaire des transporteurs américains participant à des mesures visant les taux forfaitaires internationaux, la Commission aurait fait indirectement ce qu'elle reconnaissait ne pouvoir faire directement, à savoir fixer des taux internationaux communs. Selon les appelantes, la *Loi nationale sur les transports* confère à la Commission (si on la lit en même temps que les paragraphes 286(1)<sup>2</sup> et 289(1)<sup>3</sup> de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C.

<sup>2</sup> 286. (1) Lorsque le transport doit s'effectuer sur un parcours continu, d'un endroit à un autre au Canada, en passant par un pays étranger, ou d'un endroit au Canada à un pays étranger, et que ce parcours s'effectue par voie exploitée par deux compagnies ou plus, canadiennes ou étrangères, les diverses compagnies doivent déposer au bureau de la Commission un tarif commun pour ce parcours continu.

<sup>3</sup> 289. (1) Les tarifs communs, relativement à leur dépôt et à leur publication, sont assujettis aux dispositions de la présente

vis the Canadian carriers. These subsections must, counsel submitted, be read with subsection 23(4) *supra*, and section 58<sup>4</sup> of the *National Transportation Act*. Read together, the legislation does not operate to authorize the Commission to attempt to obtain the voluntary concurrences of the American carriers to set rates that will restore rate parity for the carriage of the woodpulp in issue. The effect of the Commission's order, it was said, necessarily involves the extension of the "reach" of the order to encompass carriers operating in the United States over which the Commission has, as it acknowledged in its decision, no jurisdiction. The intervenors supported the appellants in these contentions.

We cannot agree with the submissions so advanced. In our view, section 23 constitutes something in the nature of a code whereby the Commission may act in the circumstances described in subsection (2). By subsection (3), as previously indicated, the matters to be considered by the Commission, are prescribed. Subsection (4) contemplates a hearing and prescribes what the Commission may do if, after such hearing, the Commission finds that "the act, omission or rate in respect of which the appeal is made is prejudicial to the public interest". It directs the Commission to have regard to sections 276 and 277 of the *Railway Act* which require that freight rates be

applicable to the filing and publication of local tariffs of a similar description, except that joint tariffs may be filed by one agent or company, duly authorized by power of attorney of the initial company; upon any such joint tariff being so duly filed with the Commission, the company or companies shall, until such tariff is superseded by another tariff or disallowed by the Commission, charge the toll or tolls as specified therein; the Commission may except from the provisions of this section the filing and publication of any or all passenger tariffs of foreign railway companies. [Underlining added.]

<sup>4</sup> 58. Upon any application made to the Commission, the Commission may make an order granting the whole or part only of such application, or may grant such further or other relief, in addition to or in substitution for that applied for, as to the Commission may seem just and proper, as fully in all respects as if such application had been for such partial, other, or further relief.

1970, c. R-2) la compétence de rejeter des taux seulement en ce qui concerne les transporteurs canadiens. Lesdits paragraphes doivent être lus, soutient leur avocat, avec le paragraphe 23(4) précité et l'article 58<sup>4</sup> de la *Loi nationale sur les transports*. De cette lecture conjointe, il ressortirait que la loi n'autorise pas la Commission à essayer d'obtenir le concours volontaire des transporteurs américains pour fixer des taux qui rétabliront la parité pour le transport de la pâte de bois en litige. L'ordonnance de la Commission, a-t-on prétendu, implique nécessairement une extension de sa [TRADUCTION] « portée », de façon à atteindre les transporteurs opérant aux États-Unis sur lesquels, comme elle le reconnaît dans sa décision, elle n'a aucune compétence. Les intervenantes appuient les prétentions des appelantes sur ce point.

<sup>d</sup> Nous ne pouvons souscrire à ces prétentions. A notre avis, l'article 23 est un genre de code qui permet à la Commission d'agir dans les circonstances mentionnées au paragraphe (2). Comme nous l'avons déjà dit, le paragraphe (3) énonce les points que la Commission doit considérer. Quant au paragraphe (4), il prévoit une audition et détermine ce que la Commission peut faire si, après cette audition, elle estime que « d'action, l'omission ou le taux qui fait l'objet de l'appel nuit à l'intérêt public ». Il lui ordonne de tenir compte des articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui stipulent que les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires. Toutes les parties

<sup>g</sup> loi qui s'appliquent au dépôt et à la publication des tarifs locaux de même nature, sauf que les tarifs communs peuvent être déposés par un seul agent ou une seule compagnie, dûment autorisé par procuration de la compagnie qui a pris l'initiative. Sur le dépôt régulier de ce tarif commun au bureau de la Commission, les compagnies, jusqu'à ce que ce tarif soit remplacé par un autre tarif ou rejeté par la Commission, doivent percevoir les taxes qui y sont indiquées; la Commission peut soustraire à l'application des dispositions du présent article de dépôt et la publication d'un tarif ou de tous les tarifs de voyageurs, établis par des compagnies de chemins de fer étrangers. [Soulignés ajoutés.]

<sup>4</sup> 58. Sur toute requête présentée à la Commission, cette dernière peut rendre une ordonnance accordant cette requête en totalité ou en partie seulement, ou accorder un redressement plus étendu ou tout autre redressement de griefs, en sus ou au lieu de celui qui a été demandé, selon que la chose lui paraît juste et convenable, aussi amplement à tous égards que si la requête eût été faite pour obtenir ce redressement partiel, différent ou plus étendu.

compensatory. It is common ground that that is not an issue in these proceedings.

The Commission then may make an order "requiring the carrier to remove the prejudicial feature in the relevant tolls . . . or such other order as in the circumstances it may consider proper . . ." Having found, as it did in the preamble to the order, the act of overturning parity "constituted and continues to constitute an act prejudicial to the public interest", it ordered the appellants to seek the voluntary concurrences of the American carriers to the restoration of parity. In so doing it directed its order to the Canadian carriers and not to the American carriers. The order operates *in personam*. It does not purport to set rates either in Canada or the United States. It merely directed the appellants to seek the assistance of the American carriers participating in the international through rates in returning to the situation which previously subsisted, namely parity in rates for the producers of woodpulp in Western Canada and Northwestern United States. The "reach" of the order directed as it was to carriers within the Commission's jurisdiction did not, nor did it purport to, extend to carriers over which it had no jurisdiction. The appellants' argument on this branch of their objections to the form of the Commission's order must, therefore, fail.

The second branch of that objection relates to paragraph 3 of the order. It was said by counsel that the order to the appellants, that failing agreement with their American counterparts, to "take such other tariff action as will implement the Decision of the Committee", was too vague and imprecise to constitute a valid exercise of its discretion under either subsection 23(4) or section 58 of the Act. He argued that it is the duty of the Commission to specify the requirements of the order with certainty, to enable those bound by it to implement its terms.

It should first be noted that the Commission is authorized by subsection 23(4) to make "such other order as in the circumstances [of the case] it may consider proper" and that the action proposed by the Commission in paragraph 3 need not affect the joint international rates contemplated by sec-

s'accordent à dire qu'en l'espèce, il n'y a aucun litige sur ce point.

La Commission peut rendre alors une ordonnance «sommant le transporteur de supprimer la cause du préjudice dans les taxes . . . pertinentes . . . ou telle autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances . . .» Ayant jugé, comme l'indique le préambule de l'ordonnance, que le renversement unilatéral de la parité de taux «constituait et constitue encore un acte préjudiciable à l'intérêt public», elle a ordonné que les appellantes cherchent à obtenir le concours volontaire des transporteurs américains pour rétablir la parité. Ce faisant, elle a rendu cette ordonnance pour les transporteurs canadiens et non pas pour les transporteurs américains. L'ordonnance a effet *in personam*. Elle n'a pas pour objet de fixer des taux au Canada ni aux États-Unis; elle ordonne simplement aux appelantes de rechercher le concours des transporteurs américains qui participent aux ententes sur les taux forfaitaires internationaux pour rétablir l'état de choses antérieur, c'est-à-dire la parité de taux pour les producteurs de pâte de bois dans l'Ouest du Canada et le Nord-Ouest des États-Unis. L'ordonnance vise des transporteurs relevant de la compétence de la Commission et ne s'étend pas à ceux sur lesquels elle n'a pas compétence. La première objection que les appelantes soulèvent contre la forme de l'ordonnance échoue donc.

La seconde objection sur la forme a trait au paragraphe 3 de l'ordonnance. L'avocat des appelantes prétend que l'ordre qu'il adresse à ces dernières de prendre «toute autre mesure arrêtée par décision du Comité», au cas où elles ne parviendraient pas à un accord avec les chemins de fer américains, est trop vague pour constituer un exercice valable de la discrétion que le paragraphe 23(4) ou l'article 58 de la Loi lui confère. Il soutient que la Commission a l'obligation d'indiquer clairement ses exigences pour permettre à ceux que son ordonnance lie de se conformer à ses prescriptions.

Il convient d'abord de noter que le paragraphe 23(4) autorise la Commission à rendre «telle autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances [de l'espèce]» et que les mesures qu'elle propose au paragraphe 3 n'ont pas besoin de porter sur les taux internationaux communs que prévoient



tions 286 and 289 of the *Railway Act* (*supra*). All that the order says, in effect, is that if agreement with the American carriers on the restoration of parity cannot be attained then the appellants must, by appropriate action on their own part, remove the prejudicial features of the tariff and achieve such parity. Subsections 286(1) and 289(1) must, of course, then be complied with.

Secondly, it should be observed that the appellants, by application dated October 23, 1979, requested the Commission to reconsider the order herein in issue, No. R-29767. Paragraph 2 of their application reads as follows:

2. Paragraph 3 of the Order is too vague and, as such, is a matter not adequately addressed in terms of subparagraph 4(b) of the Order. The expression "such other tariff action as will implement the Decision of the Committee" could comprehend several courses yet it does not specify, the which it ought, what action is required of the Respondents. The Respondents should not have to guess at the action required; the action should be specified in such detail as leaves no doubt, otherwise it is incapable of implementation.

Counsel for the respondents argued that the admission that several courses of action are open to the appellants is inconsistent with their submission that the order is vague and imprecise. Counsel then directed the Court's attention to the decision of the Commission on the application for reconsideration and adopted what it said in response to appellants' contentions in this regard. The Commission's reasons state:

We do not however agree that the said paragraph 3 is too vague and incapable of implementation. In our view, paragraph 3 is very clear: in the event that the Respondents are unable to get voluntary concurrences from the American Railroads, they are still faced with the Committee's finding that their overturning of parity constituted and continues to constitute an act prejudicial to the public interest. Also, whatever other tariff action the Respondents take must in any case be notified to the Committee, so that they can always find out from the Committee if their actions are adequate and in accordance with the Order.

We agree with the Commission's response to the allegations that the order is too vague and imprecise. The scheme of the *National Transportation Act* is not for the Commission to be a rate-fixing body but rather that it ensure, *inter alia*, that the effect of any rate established by carriers pursuant to the Act or the *Railway Act*, does not prejudicially affect the public interest. Therefore, there is

les articles 286 et 289 de la *Loi sur les chemins de fer* (précités). L'ordonnance se borne à dire en fait que si les appelantes ne parviennent pas à un accord avec les transporteurs américains sur le rétablissement de la parité, il leur faut prendre les mesures appropriées pour supprimer du tarif la cause du préjudice et réaliser ladite parité. Bien entendu, elles doivent aussi se conformer aux paragraphes 286(1) et 289(1).

Deuxièmement, il convient de rappeler que les appelantes, par requête du 23 octobre 1979, demandèrent à la Commission de reconsidérer l'ordonnance n° R-29767, qui est ici en litige. En voici le paragraphe 2:

[TRADUCTION] 2. Le paragraphe 3 de l'ordonnance est trop vague et par suite, selon les termes du sous-paragraphe 4b) de l'ordonnance, la question est traitée de façon insuffisante. La phrase «toute autre mesure arrêtée par décision du Comité» englobe plusieurs alternatives sans spécifier, comme ce devrait être le cas, les mesures que les intimées doivent prendre. Ce ne devrait pas être à elles à deviner. Les mesures devraient être indiquées en détail, de manière à ne laisser aucun doute; sinon, il est impossible de les exécuter.

Les avocats des intimées déclarent que le fait de reconnaître que les appelantes disposent de plusieurs alternatives est incompatible avec le fait de déclarer que l'ordonnance est vague. Ils attirent l'attention de la Cour sur la décision que la Commission a rendue à propos de la demande de reconsidération et en adoptent les termes face aux prétentions que les appelantes arborent à cet égard. Les motifs de la Commission sont les suivants:

Nous ne pensons cependant pas que le paragraphe 3 est trop vague et ne peut pas par conséquent être appliqué. Selon nous, le paragraphe 3 est très clair: au cas où les intimés ne soient pas en mesure de recueillir le concours volontaire des compagnies de chemin de fer américaines, la conclusion du Comité voulant que le renversement de parité qu'ils ont provoqué constituait et constitue encore un acte préjudiciable à l'intérêt public, est toujours valide. Aussi, quelles que soient les autres mesures tarifaires prises par les intimés, ils doivent dans tous les cas en informer le Comité de façon à pouvoir déterminer si le Comité juge ces mesures adéquates et conformes à l'ordonnance.

Nous approuvons la réponse de la Commission face à l'allégation que l'ordonnance est trop vague. La *Loi nationale sur les transports* ne confie pas à la Commission le soin de fixer les taux, mais de s'assurer, entre autres, que les taux fixés par les transporteurs en vertu de ladite Loi ou de la *Loi sur les chemins de fer* ne sont pas préjudiciables à l'intérêt public. Donc, à notre avis, la Commission

no obligation on the Commission, in our view, to direct the carriers as to how to remove prejudicial features. It is the carriers' right and their obligation to do so and they must be taken to know how that can best be achieved, not only from the point of view of shippers but also from their own viewpoint. For those reasons, therefore, we are of the opinion that the appellants fail on the second branch of their argument with respect to the form of the order.

The final submission with respect to the order is that the Commission exceeded its jurisdiction by dealing in its order with so-called "incentive rates" in circumstances where those rates were subject of a separate application to the Commission. The incentive rates in question relate to reduced rates for car loadings exceeding 150,000 lbs. In paragraph 1 of the order it will be noted that in seeking concurrences for the purpose of restoring rate parity the Commission made specific reference to incorporating incentives. In addition, a footnote to the order reads:

i.e. Such as incentives granted to Pacific Northwest origins on carload (*sic*) of woodpulp of 150,000 lbs. or more to destinations in Official Territory.

While conceding that there is a separate application at present before the Commission in respect of incentive rates, respondents' counsel stated that the parties were not identical to those in this proceeding and the nature of that case extends beyond incentive rates for car loadings exceeding 150,000 lbs. However, the matter of incentive rates was pleaded and raised in the respondents' appeal under subsection 23(2) and evidence was adduced in respect thereto, both documentary and oral. Hence, the problem was properly before the Commission and, quite obviously, since the evidence disclosed that United States shippers are the recipients of incentive rates under Ex Parte Increase Tariff 330, it was open to the Committee to deal with the issue and to conclude that, in the context of rate parity, Canadian shippers should receive similar benefits. The findings we have cited do not expressly refer to the incentive rates but we do not doubt that the Committee considered the matter and concluded that they were a feature of the rate parity which the Committee considered should be restored.

n'est nullement obligée de prescrire aux transporteurs les mesures à prendre pour supprimer la cause du préjudice. Ceux-ci ont le droit et l'obligation de le faire et il faut présumer qu'ils connaissent la meilleure manière d'y parvenir, non seulement du point de vue des expéditeurs, mais aussi du leur. Pour ces raisons, nous estimons que les appelantes échouent également dans leur seconde objection sur la forme de l'ordonnance.

Les appelantes prétendent enfin que la Commission a outrepassé sa compétence en traitant dans son ordonnance de prétendus [TRADUCTION] «taux réduits» dans des cas où ceux-ci font l'objet d'une demande séparée à la Commission. Lesdits taux réduits ont trait à des chargements de wagons qui dépassent 150,000 livres. Dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, il convient de noter qu'en cherchant un concours volontaire pour rétablir la parité des taux, la Commission se réfère spécifiquement à des réductions. En outre, l'un des renvois de l'ordonnance est rédigé de la manière suivante:

Tels que les rabais accordés aux points d'origine du nord-ouest des Etats-Unis pour les wagons complets de pâte de bois de 150 000 livres et plus, vers des destinations situées dans l'Official Territory.

Tout en reconnaissant que la Commission est actuellement saisie d'une demande séparée afférente aux taux réduits, les avocats des intimées déclarent que les parties ne sont pas les mêmes qu'en l'espèce et que la portée de cette affaire dépasse les taux réduits pour chargements de wagons excédant 150,000 livres. Toutefois, la question des taux réduits a été plaidée lors de l'appel que les intimées ont interjeté en vertu du paragraphe 23(2) et des preuves documentaires et orales ont été administrées. La Commission en est donc régulièrement saisie et, de toute évidence, puisque la preuve révèle que les expéditeurs américains bénéficient de taux réduits en vertu du tarif de majoration ex parte 330, le Comité a toute latitude de régler ce point litigieux et de conclure que, dans l'optique de la parité de taux, les expéditeurs canadiens doivent jouir de mêmes avantages. Les constatations que nous avons mentionnées ne se réfèrent pas expressément aux taux réduits, mais nous ne doutons pas que le Comité a examiné la question et conclu qu'elle était l'un des éléments de la parité de taux qu'il souhaitait voir se rétablir.

The appeal accordingly succeeds only in respect of the failure of the Committee to give the appellants a due hearing on the subject of the diversion of Duncan Bay, B.C. shipments of woodpulp from Canadian railways at Vancouver to United States railways at Seattle. In other respects the appeal fails. Accordingly it will be certified to the Canadian Transport Commission that in the opinion of the Court Order No. R-29767 is invalid and ought to be set aside and that the matter in respect of which the order was made ought to be reconsidered and redetermined by the Commission after affording the appellants an opportunity to be heard at a hearing within the meaning of subsection 24(4) of the *National Transportation Act* on the aforesaid subject of the diversion of Duncan Bay woodpulp shipments.

Having regard to Rules 1312 and 1408 no costs are awarded to any party.

En conséquence, nous n'accueillons l'appel qu'en ce qui concerne le défaut par le Comité d'accorder aux appelantes une audition en bonne et due forme concernant le détournement via Seattle, au profit des chemins de fer américains et au détriment de Vancouver et des chemins de fer canadiens, des chargements de pâte de bois en provenance de Duncan Bay (C.-B.). Sur tous les autres points, nous rejetons l'appel. En conséquence, la Cour certifiera à la Commission canadienne des transports qu'à son avis l'ordonnance n° R-29767 n'est pas valable et doit être annulée et lui enjoindra de connaître à nouveau de l'affaire, qui fait l'objet de ladite ordonnance, après avoir donné aux appelantes l'occasion de se faire entendre à une audition, au sens du paragraphe 24(4) de la *Loi nationale sur les transports*, concernant le détournement des chargements de pâte de bois en provenance de Duncan Bay.

Compte tenu des Règles 1312 et 1408, aucune des parties n'aura droit aux dépens.