

Canadian Pacific Limited *Appellant;*

and

The Governments of the Provinces of Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Ontario, and the Atlantic Provinces Transportation Commission *Respondents;*

and

The Government of the Province of British Columbia, the Attorney General of Canada, and the Canadian Transport Commission *Intervenants.*

Canadian National Railway Company *Appellant;*

and

The Governments of the Provinces of Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Ontario, and the Atlantic Provinces Transportation Commission *Respondents;*

and

The Government of the Province of British Columbia, the Attorney General of Canada, and the Canadian Transport Commission *Intervenants.*

1975: April 24, 25; 1975: May 20.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Railways—Canadian Transport Commission—Proposed toll increases—Power of Commission to extend period of notice after effective date—Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 275(2)(4).

Statutes—Interpretation—Requirement of filing and publication of proposed toll increases for 30 days before becoming effective—Power of Canadian Transport Commission to reduce proposed toll increases and postpone effective date—Power of Canadian Transport Commission to extend period of notice after effective date—Order declared invalid by Court, ultra vires ab

Canadien Pacifique Limitée *Appelante;*

et

Les gouvernements des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario et The Atlantic Provinces Transportation Commission *Intimés;*

et

Le gouvernement de la province de la Colombie-Britannique, le procureur général du Canada et la Commission canadienne des transports *Intervenants.*

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada *Appelante;*

et

Les gouvernements des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario et The Atlantic Provinces Transportation Commission *Intimés;*

et

Le gouvernement de la province de la Colombie-Britannique, le procureur général du Canada et la Commission canadienne des transports *Intervenants.*

1975: Les 24 et 25 avril; 1975: Le 20 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Chemins de fer—Commission canadienne des transports—Augmentation proposée des taux—Pouvoir de la Commission de proroger le délai d'avis après la date d'entrée en vigueur—Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 275(2)(4).

Lois—Interprétation—L'augmentation proposée des taux doit être déposée et publiée 30 jours avant son entrée en vigueur—Pouvoir de la Commission canadienne des transports de réduire l'augmentation proposée des taux et de retarder la date d'entrée en vigueur—Pouvoir de la Commission canadienne des transports de proroger le délai d'avis après la date d'entrée en

initio—*Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 275(2)(4)—*National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(5).

The appellant railway companies filed with the Canadian Transport Commission and published notice of tariff increases, the effective date of which was fixed as January 1, 1975, all in accordance with regulations, orders and directions made by the C.T.C. pursuant to s. 275 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2. Thereafter on December 24, 1974, several of the respondents applied to the Railway Transport Committee of the C.T.C. for an order to suspend or postpone the tolls provided in the tariff increases and to prevent the companies from charging the increased rates. The other respondents intervened in support of the application to suspend the new rates before the Committee which, on December 31, 1974, made an order granting part of the relief sought by the respondents, postponing 50 per cent of the increases until March 1, 1975. The companies appealed to the Federal Court of Appeal contending that the action of the Committee was *ultra vires*. It was held that the order should be set aside, and this judgment was the subject of the cross-appeals to the Supreme Court, and further that the C.T.C. had power under s. 275(2) to enlarge the minimum thirty day period mentioned therein and that on its order being set aside the C.T.C. could and should consider whether an order as contemplated by s. 275(2) should be made, and this latter part of the judgment, on which the Committee acted, was the subject of the appeals to the Supreme Court.

Held: The appeals should be allowed and the cross-appeals should be dismissed.

On the cross-appeal, while respondents contended that the order postponing the tariff increases to the extent of 50 per cent was made in exercise of the powers given to the C.T.C. by s. 275(2), that section could not be read as empowering the C.T.C. to make the order that it purported to make. The repeal of s. 382 of the former act (the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234) and the adoption of the wording of s. 275(4) of the *Railway Act* were effected with a view to achieving the purpose stated in s. 3(a) of the *National Transportation Act*, that regulation of all modes of transport would not

vigueur—*Ordonnance déclarée invalide par la Cour, ultra vires ab initio*—*Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 275(2)(4)—*Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 64(5).

Les compagnies de chemin de fer appelantes ont déposé auprès de la Commission canadienne des transports et publié un tarif comportant d'importantes majorations. La date de son entrée en vigueur avait été fixée au 1^{er} janvier 1975. Le tarif a été déposé et publié et l'avis en a été donné conformément aux règlements, aux ordres et aux instructions établis par la C.C.T. conformément à l'art. 275 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2. Un peu plus tard, le 24 décembre 1974, plusieurs des intimés ont présenté une demande au Comité des transports par chemin de fer de la C.C.T. en vue d'obtenir une ordonnance pour suspendre ou retarder l'entrée en vigueur des taux décrétés au tarif majoré et interdire aux compagnies de chemin de fer d'exiger les taux fixés dans ce tarif. Les autres intimés sont intervenus pour appuyer la demande de suspension des nouveaux taux présentée au Comité qui, le 31 décembre 1974, a rendu une ordonnance accordant en partie la demande des intimés, en retardant jusqu'au 1^{er} mars 1975 cinquante pour cent de l'augmentation. Les compagnies ont interjeté appel à la Cour d'appel fédérale alléguant que le Comité avait outrepassé ses pouvoirs en rendant cette ordonnance. Cette Cour-là a décidé d'infirmar l'ordonnance, et c'est cette partie du jugement qui fait l'objet des pourvois incidents interjetés à la Cour suprême, et elle a également décidé que la C.C.T. était autorisée en vertu du par. (2) de l'art. 275 de proroger la période minimale de trente jours y mentionnée et elle a statué qu'à la suite de l'annulation de l'ordonnance de la C.C.T., il incombait à celle-ci d'examiner si une ordonnance de la catégorie prévue au par. (2) de l'art. 275 devait être rendue, et c'est contre cette dernière partie du jugement, à la base de l'ordonnance du Comité, que les compagnies de chemin de fer se pourvoient devant la Cour suprême.

Arrêt: Les pourvois doivent être accueillis et les pourvois incidents doivent être rejetés.

Relativement au pourvoi incident, même si les intimés ont prétendu que l'ordonnance retardant la mise en vigueur de 50 pour cent de l'augmentation prévue au tarif a été faite conformément au pouvoir conféré à la C.C.T. par le par. (2) de l'art. 275, cet article ne peut être interprété comme conférant à la C.C.T. le pouvoir de rendre une telle ordonnance. L'abrogation de l'art. 382 de l'ancienne loi (la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, c. 234) et l'adoption du par. (4) de l'art. 275 visent à réaliser l'objectif énoncé à l'al. a) de l'art. 3 de la *Loi nationale sur les transports*, c'est-à-dire que la

restrict the ability of any mode of transport to compete freely with any other modes of transport. The C.T.C. did not therefore have any general power to do what it purported to do.

The appeal was also concerned with s. 275(2) and (4), however, even assuming that the C.T.C. had power to extend the thirty-day period required by s. 275(2) and even assuming that such extension could be required after the tariff had been filed, the extension of the period of notice would have to have been made before the effective date, because, otherwise, the tariff would have come into effect upon that date. What the C.T.C. attempted to do was to postpone the effective date *i.e.* to do indirectly what it had no power to do directly.

The requirement in s. 64(5) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, for the certifying by the Federal Court of Appeal of its opinion to the C.T.C. and for the Commission to make an order in accordance with such opinion does not mean that an order which the Court has declared to be invalid has the same effect as a valid order until it is set aside. Subsection (5) merely provides a procedure for implementing the opinion of the Court in respect of an appeal. To construe otherwise would run counter to the legal doctrine of *ultra vires*.

Hoffmann-La Roche v. Secretary of State for Trade and Industry, [1974] 2 All E.R. 1128, referred to.

APPEALS and CROSS-APPEALS from a judgment of the Federal Court of Appeal¹ allowing an appeal from the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission granting an application postponing the effective date of certain proposed freight tariffs. Appeals allowed, cross-appeals dismissed.

C. R. O. Munro, Q.C., and *Gordon Miller, Q.C.*, for the appellant, Canadian Pacific Limited.

John Schiller, for the appellant, Canadian National Railway, Company.

Gordon Blair, Q.C., *François Lemieux*, and *Martin Kay*, for the Attorneys General of Alberta, Saskatchewan and Manitoba, respondents.

¹ [1975] F.C. 171.

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. La C.C.T. n'avait donc pas le pouvoir de faire ce qu'elle visait par son ordonnance.

Le pourvoi a également traité aux par. (2) et (4) de l'art. 275. Même dans l'hypothèse que la C.C.T. avait le pouvoir de proroger la période de trente jours prescrite par le par. (2) de l'art. 275, et même dans l'hypothèse qu'une telle prorogation pourrait être prescrite après le dépôt du tarif, la prorogation de la période de pré-avis devait être décrétée avant la date d'entrée en vigueur puisque, autrement, le tarif deviendrait en vigueur à cette date. En fait, la C.C.T. a tenté de remettre à plus tard l'application du tarif, c.-à-d. de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.

L'exigence prévue au par. (5) de l'art. 64 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, portant que la Cour d'appel fédérale doit transmettre son opinion certifiée à la C.C.T. et que celle-ci doit rendre une ordonnance conformément à cette opinion ne signifie pas qu'une ordonnance invalide a le même effet qu'une ordonnance valide entre le moment où elle a été rendue et celui où elle a été infirmée. Le par. (5) ne fait rien d'autre que prescrire une procédure d'exécution de l'opinion rendue par la Cour saisie de l'appel. Interpréter différemment cette disposition irait à l'encontre de la doctrine juridique de l'*ultra vires*.

Arrêt mentionné: *Hoffmann-La Roche v. Secretary of State for Trade and Industry*, [1974] 2 All E.R. 1128.

POURVOIS et POURVOIS INCIDENTS interjetés à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹ qui a accueilli l'appel d'une ordonnance rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports selon laquelle la date d'entrée en vigueur d'un tarif augmentant les taux de fret était retardée. Pourvois accueillis, pourvois incidents rejetés.

C. R. O. Munro, c.r., et *Gordon Miller, c.r.*, pour l'appelante, Canadien Pacifique Limitée.

John Schiller, pour l'appelante, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

Gordon Blair, c.r., *François Lemieux*, et *Martin Kay*, pour les procureurs généraux de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, intimés.

¹ [1975] C.F. 171.

D. Burtnick, for the Attorney General of Ontario, respondent.

J. M. Davison, and *G. T. Hayes*, for the Atlantic Provinces Transport Commission, respondent.

G. W. Ainslie, Q.C., and *André Garneau*, for the Attorney General of Canada, intervenant.

W. G. Burke-Robertson, Q.C., for the Attorney General of British Columbia, intervenant.

The judgment of the Court was delivered by

MARTLAND J.—On November 22, 1974, the appellants, hereinafter referred to as “the railway companies”, filed and published C.F.A. Tariff No. 1005, which involved substantial tariff increases. The effective date was fixed as January 1, 1975. It is admitted that filing, publication and notice of this tariff had been effected in accordance with regulations, orders or directions made by the Canadian Transport Commission, hereinafter referred to as “the Commission”, pursuant to s. 275 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, which provides as follows:

275. (1) Every freight tariff and every amendment of a freight tariff shall be filed and published, and notice of the issue thereof and of cancellation of any such tariff or any portion thereof shall be given in accordance with regulations, orders or directions made by the Commission.

(2) Unless otherwise ordered by the Commission, when any freight tariff advances any toll previously authorized to be charged under this Act, the company shall in like manner file and publish such tariff at least thirty days before its effective date.

(3) A freight tariff that reduces any toll previously authorized to be charged under this Act may be acted upon and put into operation immediately on or after the issue of the tariff and before it is filed with the Commission.

(4) Where a freight tariff is filed and notice of issue is given in accordance with this Act and the regulations, orders and directions of the Commission, the tolls therein shall, unless and until they are disallowed by the Commission, be conclusively deemed to be the lawful tolls and shall take effect on the date stated in the tariff as the date on which it is to take effect, and the tariff supersedes any preceding tariff, or any portion thereof,

D. Burtnick, pour le procureur général de l'Ontario, intimé.

J. M. Davison, et *G. T. Hayes*, pour The Atlantic Provinces Transportation Commission, intimée.

G. W. Ainslie, c.r., et *André Garneau*, pour le procureur général du Canada, intervenant.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour le procureur général de la Colombie-Britannique, intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—Le 22 novembre 1974, les appelantes, ci-après appelées «les compagnies de chemin de fer» ont déposé et publié le tarif C.F.A. n° 1005 qui comportait d'importantes majorations. La date de son entrée en vigueur avait été fixée au 1^{er} janvier 1975. Il est admis que le tarif a été déposé et publié et que l'avis en a été donné conformément aux règlements, ordres ou instructions établis par la Commission canadienne des transports, ci-après appelée «la Commission», conformément à l'art. 275 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, qui se lit comme suit:

275. (1) Tout tarif de marchandises et chaque modification d'un tarif de marchandises doivent être déposés et publiés, et un avis de leur émission et de l'annulation de tout semblable tarif ou partie de tarif doit être donné conformément aux règlements, ordres ou instructions édictés par la Commission.

(2) Sauf ordre contraire de la Commission, lorsqu'un tarif-marchandises majore une taxe dont l'imposition était antérieurement autorisée sous le régime de la présente loi, la compagnie doit de la même manière déposer et publier ce tarif au moins trente jours avant la date de son entrée en vigueur.

(3) Un tarif-marchandises qui réduit une taxe dont l'imposition était antérieurement autorisée sous le régime de la présente loi peut devenir applicable et être appliqué dès l'émission du tarif avant même d'avoir été déposé à la Commission.

(4) Lorsqu'un tarif de marchandises est déposé et qu'un avis de son émission est donné conformément à la présente loi et aux règlements, ordres et instructions de la Commission, les taxes y prévues, à moins que la Commission ne les rejette, et tant qu'elle ne l'aura pas fait, sont péremptoirement censées être les taxes licites et doivent prendre effet à la date mentionnée dans le tarif comme étant la date où elles doivent prendre effet,

in so far as it reduces or advances the tolls therein; and the company shall thereafter, until such tariff expires, or is disallowed by the Commission, or is superseded by a new tariff, charge the tolls as specified therein.

On December 24, 1974, the Governments of the Provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba, hereinafter referred to as "the respondents", applied to the Railway Transport Committee of the Commission, hereinafter referred to as "the Committee", for an order to suspend or postpone the tolls provided in Tariff No. 1005 and to enjoin the railway companies from charging the rates specified in that tariff.

Hearings were held by the Committee on December 30 and 31, 1974. Interventions in support of the application were filed by the Government of the Province of Ontario and by the Atlantic Provinces Transportation Commission.

On December 31, 1974, the Committee made an order granting part of the relief sought by the respondents. Paragraph 1 of the order provided:

1. CFA Tariff No. 1005 and all other relevant tariffs to become effective January 1st, 1975 are to go into effect as aforesaid as to 50 per cent each of the increases in tolls contained therein and the effective date thereof as to the remaining 50 per cent is postponed until March 1st, 1975.

From this order the railway companies, with leave, appealed to the Federal Court of Appeal, hereinafter referred to as "the Court", contending that the Commission had no power to postpone the operation of a freight tariff duly filed and published under s. 275 of the *Railway Act*. On the hearing before the Court the Government of the Province of British Columbia and the Attorney General of Canada were intervenants.

The Court unanimously decided that the appeals should be allowed. In the reasons it is stated that s. 275(2), on which the respondents relied as authority to support the order, could not be read "as empowering the Commission to make an order postponing the effective date of the whole or part

et le tarif remplace tout tarif antérieur ou toute partie d'un tel tarif dans la mesure où il réduit ou majore les taxes y prévues; et la compagnie doit par la suite imposer les taxes qui y sont spécifiées jusqu'à ce que ledit tarif expire, ou que la Commission le rejette ou qu'un autre tarif le remplace.

Le 24 décembre 1974, les gouvernements des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, ci-après appelés «les intimés», ont présenté une demande au Comité des transports par chemin de fer de la Commission, ci-après appelé «le Comité», en vue d'obtenir une ordonnance pour suspendre ou retarder l'entrée en vigueur des taxes décrétées au tarif n° 1005 et interdire aux compagnies de chemin de fer d'exiger les taux fixés dans ce tarif.

Le Comité a procédé à l'audition de la demande les 30 et 31 décembre 1974. Le gouvernement de la province de l'Ontario et l'Atlantic Provinces Transportation Commission sont intervenus à l'appui de la demande.

Le 31 décembre 1974, le Comité a rendu une ordonnance accordant en partie la demande des intimés. Le paragraphe 1 de l'ordonnance prévoit:

1. Les taxes figurant au tarif CFA 1005 et autres tarifs applicables, devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1975, seront majorées à cette date de 50 p. cent, la seconde étape de l'augmentation étant retardée jusqu'au 1^{er} mars 1975.

Les compagnies de chemin de fer ont interjeté appel de cette ordonnance à la Cour d'appel fédérale, ci-après appelée «la Cour», avec l'autorisation de celle-ci, alléguant que la Commission n'avait pas le pouvoir de retarder la mise en vigueur d'un tarif de marchandises régulièrement déposé et publié conformément à l'art. 275 de la *Loi sur les chemins de fer*. Le gouvernement de la province de la Colombie-Britannique et le Procureur général du Canada sont intervenus lorsque l'affaire a été soumise à la Cour.

A l'unanimité, la Cour a décidé d'accueillir les appels. Dans les motifs, on dit que le par. (2) de l'art. 275, que les intimés invoquaient comme conférant l'autorité pour rendre l'ordonnance, ne pouvait pas être interprété «comme conférant à la Commission le pouvoir de rendre une ordonnance

of a tariff which has been regularly filed and published or to set a new date for the coming into effect of the whole or part of such a tariff". It was held that the order should be set aside. From this judgment the respondents have cross-appealed to this Court.

Three of the judges of the Court, constituting the majority of the Court, went on to hold that the Commission had power, under s. 275(2), to enlarge the minimum thirty-day period mentioned therein, and stated that, upon the order of the Commission being set aside, the Commission could and should consider whether, on the application before it, an order of the kind contemplated by s. 275(2) ought to be made.

Two of the judges of the Court dissented on this issue.

The judgment of the Court was made on January 25, 1975. On February 5, 1975, the Committee made an order setting aside its order of December 31, 1974. The order then went on to provide as follows:

2. The period of notice of filing and publication of Tariff CFA 1005, and all other relevant tariffs, shall be and the same is hereby enlarged from November 22, 1974, being the date of filing, to February 28, 1975, a total of 98 days in all.

It is from the latter part of the judgment of the Court that the railway companies, with leave, have appealed to this Court.

I will deal first with the respondents' cross-appeal. On this issue I am in agreement with the unanimous decision of the Court. The respondents contended that the order of the Committee, postponing until March 1, 1975, the coming into effect of the tariff increases as to 50 per cent thereof, was made in the exercise of the powers given to it by s. 275(2) of the *Railway Act*. Dealing with this submission Thurlow J.A. said, for the Court:

I do not think it can be read as empowering the Commission to make an order postponing the effective date of the whole or part of a tariff which has been regularly

retardant la date d'entrée en vigueur d'une partie ou de l'ensemble d'un tarif dûment déposé et publié et de fixer une nouvelle date pour l'entrée en vigueur de l'ensemble ou d'une partie de ce tarif». L'arrêt ayant conclu à l'annulation de l'ordonnance, les intimés interjettent devant cette Cour un appel incident.

Trois des juges de la Cour, qui constituaient la majorité, ont conclu que la Commission avait le pouvoir, en vertu du par. (2) de l'art. 275, de proroger la période minimale de trente jours y mentionnée et statué qu'à la suite de l'annulation de l'ordonnance de la Commission, il incombait à celle-ci d'examiner si, sur présentation d'une demande à cet effet, une ordonnance de la catégorie prévue au par. (2) de l'art. 275 devait être rendue.

Deux des juges de la Cour ont été dissidents sur ce dernier point.

Le jugement a été rendu le 25 janvier 1975. Le 5 février 1975, le Comité a rendu une ordonnance infirmant son ordonnance du 31 décembre 1974. L'ordonnance décrète ensuite ce qui suit:

2. Le délai de pré-avis de dépôt et de publication du tarif CFA 1005, et de tous les autres tarifs pertinents, est reporté du 22 novembre 1974, soit la date du dépôt, au 28 février 1975, ce qui représente en tout 98 jours.

C'est contre la dernière partie du jugement de la Cour que les companies de chemin de fer se pourvoient avec autorisation.

Je traiterai d'abord de l'appel incident des intimés. Sur ce point, je suis d'accord avec la décision unanime de la Cour. Les intimés prétendent que l'ordonnance du Comité, retardant au 1^{er} mars 1975 la mise en vigueur de 50 pour cent de l'augmentation prévue au tarif, a été faite conformément au pouvoir conféré à la Commission par le par. (2) de l'art. 275 de la *Loi sur les chemins de fer*. A ce sujet, le juge d'appel Thurlow dit, au nom de la Cour:

Je ne pense pas possible de l'interpréter comme conférant à la Commission le pouvoir de rendre une ordonnance retardant la date d'entrée en vigueur d'une partie

filed and published or to set a new date for the coming into effect of the whole or part of such a tariff.

The Court also said, after considering the relevant provisions of the *Railway Act*, that the Commission did not have any general power to suspend or postpone the coming into effect of tariffs.

Prior to the enactment of the *National Transportation Act*, Statutes of Canada 1966-7, c. 69, the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234, did give such powers to the Commission's predecessor, the Board of Transport Commissioners. Section 328 of that Act provided that:

328. (1) The Board may disallow any tariff or any portion thereof that it considers to be unjust or unreasonable, or contrary to any of the provisions of this Act, and may require the company, within a prescribed time, to substitute a tariff satisfactory to the Board in lieu thereof, or may prescribe other tolls in lieu of the tolls so disallowed.

(2) The Board may designate the date at which any tariff shall come into force, and either on application or of its own motion may, pending investigation or for any reason, postpone the effective date of, or either before or after it comes into effect, suspend any tariff or any portion thereof.

These provisions were repealed by the *National Transportation Act* and were not re-enacted.

Subsection (4) of s. 275 of the present *Railway Act* provides that, where a freight tariff is filed and notice of issue is given in accordance with the Act and the regulations, orders and directions of the Commission, the tolls therein shall take effect on the date stated in the tariff as the date on which it is to take effect, and that the tolls shall be conclusively deemed to be the lawful tolls unless and until they are disallowed by the Commission.

Section 333 of the earlier Act, in subs. (3), contained provisions practically identical with s. 275(2) of the present Act, but subs. (5), which is the predecessor of s. 275(4), stated:

ou de l'ensemble d'un tarif dûment déposé et publié ou de fixer une nouvelle date pour l'entrée en vigueur de l'ensemble ou d'une partie de ce tarif.

La Cour mentionne aussi, après l'étude des dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*, que la Commission ne dispose d'aucun pouvoir général de suspendre ou retarder l'entrée en vigueur de tarifs.

Avant l'adoption de la *Loi nationale sur les transports*, Statuts du Canada 1966-7, c. 69, la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, c. 234, conférait de tels pouvoirs au prédécesseur de la Commission, la Commission des transports du Canada. L'article 328 de cette dernière loi prévoyait:

328. (1) La Commission peut rejeter un tarif ou une partie de tarif qu'elle considère injuste ou déraisonnable, ou contraire à quelqu'une des dispositions de la présente loi, et exiger de la compagnie qu'elle y substitue, dans un délai prescrit, un tarif jugé satisfaisant par la Commission, ou elle peut prescrire d'autres taxes pour remplacer celles qui ont été ainsi rejetées.

(2) La Commission peut fixer la date à laquelle un tarif doit entrer en vigueur et, soit sur demande, soit de son propre chef, elle peut, en attendant une enquête ou pour une raison quelconque, retarder la date de son application effective, ou, soit avant, soit après son entrée en vigueur, suspendre un tarif ou une partie de tarif.

Ces dispositions ont été abrogées par la *Loi nationale sur les transports* et n'ont pas été édictées de nouveau.

Le paragraphe (4) de l'art. 275 de l'actuelle *Loi sur les chemins de fer* prévoit que, lorsqu'un tarif de marchandises est déposé et qu'un avis de son émission est donné conformément à la loi et aux règlements, ordres et instructions de la Commission, les taxes y prévues doivent prendre effet à la date mentionnée dans le tarif comme étant la date où elles doivent prendre effet et que les taxes sont péremptoirement censées être les taxes licites, à moins que la Commission ne les rejette, et tant qu'elle ne l'aura pas fait.

Le paragraphe (3) de l'art. 333 de la Loi de 1952 renfermait des dispositions pratiquement identiques au par. (2) de l'art. 275 de la Loi actuelle, mais le par. (5), qui est le prédécesseur du par. (4) de l'art. 275, prévoyait:

(5) Where a freight tariff is filed and notice of issue is given in accordance with this Act and regulations, orders and directions of the Board, the tolls therein shall, unless and until they are disallowed, suspended, or postponed by the Board, be conclusively deemed to be the lawful tolls and shall take effect on the date stated in the tariff on which it is intended to take effect, and it shall supersede any preceding tariff, or any portion thereof, insofar as it reduces or advances the tolls therein, and the company shall thereafter, until such tariff expires or is disallowed or suspended by the Board or is superseded by a new tariff, charge the tolls as specified therein.

When the present Act was passed, the references to suspension or postponement were omitted from s. 275(4).

In my opinion, the repeal of s. 328 of the old Act and the adoption of the wording of s. 275(4) of the present Act were effected with a view to achieving the purpose stated in s. 3(a) of the *National Transportation Act*, i.e.:

(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;

My conclusion is that the Commission had no power to do what it purported to do by its order of December 31, 1974, namely, to postpone, as to 50 per cent of the increase in tolls, the effective date of the tariff. I would dismiss the cross-appeal.

The appeal, like the cross-appeal, is concerned with the meaning and effect of s. 275(2) and (4). The first submission of the railway companies is that s. 275(2) means that the railway companies have to give at least thirty days' notice of any advance in tolls unless the Commission exempts them from that requirement. The respondents and the intervenants contend that the words "unless otherwise ordered by the Commission" enable the Commission to increase as well as to decrease the required period of notice. In the view which I take of the facts of this case it is not necessary to determine this issue.

(5) Lorsqu'un tarif de marchandises est déposé et qu'un avis de son émission est donné conformément à la présente loi et aux règlements, ordres et instructions de la Commission, les taxes y prévues, à moins que la Commission ne les rejette, ou n'en suspende ou remette à plus tard l'application, et tant qu'elle ne l'aura pas fait, sont péremptoirement censées être les taxes licites et doivent prendre effet à la date mentionnée dans le tarif comme étant celle où on a l'intention de le mettre en vigueur, et un tel tarif doit remplacer tout tarif antérieur, ou une partie quelconque de ce dernier, dans la mesure où il réduit ou majore les taxes y prévues; et la compagnie doit, par la suite, imposer les taxes qui y sont spécifiées, jusqu'à ce que ledit tarif expire, ou que la Commission le rejette ou en suspende l'application ou qu'un autre tarif le remplace.

Lorsque la Loi actuelle a été adoptée, on a omis au par. (4) de l'art. 275, les mentions relatives à la suspension et à la remise à plus tard.

A mon avis, l'abrogation de l'art. 328 de l'ancienne loi et l'adoption du par. (4) de l'art. 275 visent à réaliser l'objectif énoncé à l'al. a) du par. (3) de la *Loi nationale sur les transports*; c.-à-d.:

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;

Je conclus que la Commission n'avait pas le pouvoir de faire ce qu'elle visait par son ordonnance du 31 décembre 1974, à savoir, retarder la mise en vigueur de 50 pour cent de l'augmentation des taxes. Je suis d'avis de rejeter l'appel incident.

L'appel, comme l'appel incident, a trait au sens et à l'effet des par. (2) et (4) de l'art. 275. Les compagnies de chemin de fer prétendent d'abord que le par. (2) de l'art. 275 signifie qu'elles doivent donner un pré-avis d'au moins trente jours de toute majoration de taxes, à moins que la Commission ne les en exempte. Les intimés et les intervenants prétendent que les mots «sauf ordre contraire de la Commission» autorisent la Commission à proroger ou à raccourcir la période prescrite pour l'avis. En raison de la façon dont j'envisage les faits en l'espèce, il ne m'est pas nécessaire de trancher cette question.

The railway companies, on November 22, 1974, duly filed and published C.F.A. Tariff No. 1005, effective on January 1, 1975, a date more than thirty days after the filing. Section 275(4) then became operative and provides that the tolls should take effect on the date stated in the tariff. Even assuming that the Commission had power to extend the thirty-day period required by s. 275(2), and even assuming that such extension of time could be required after the tariff had been filed (a point on which I do not need to express an opinion), the extension of the period of notice would have to be made before the effective date, because, otherwise, the tariff would have come into effect upon that date by virtue of s. 275(4).

The Commission did not purport to extend the period of notice prior to January 1, 1975. What it attempted to do was to postpone the effective date, which it had no power to do. An order of the Commission, made after the effective date of the tariff, to extend the notice required to be given by the railway companies when fixing the effective date, cannot be a genuine extension of the period of notice, but would be an attempt by the Commission to do indirectly what it had no power to do directly: *i.e.*, to postpone the effective date of the tariff.

It was submitted by the respondents that the Commission's order of December 31, 1974, continued to have effect until the Commission itself set aside the order on February 5, 1975, at which same time it made the order which the majority of the Court held that it had power to make. It was contended that, on February 5, the one order was replaced by the other, that there was no hiatus, and, consequently, C.F.A. Tariff No. 1005 never took effect.

This proposition is based upon the provisions of s. 64(5) of the *National Transportation Act*. Subsection (2) of that section provides for an appeal from the Commission to the Federal Court of Appeal, with leave of that Court, on a question of law or of jurisdiction. Subsection (5) provides:

Le 22 novembre 1974, les compagnies de chemin de fer ont dûment déposé et publié le Tarif C.F.A. n° 1005. Celui-ci devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1975, soit plus d'un mois après la date du dépôt. Le paragraphe (4) de l'art. 275 s'applique alors: il prévoit que les taxes doivent prendre effet à la date mentionnée dans le tarif. Même dans l'hypothèse que la Commission avait le pouvoir de proroger la période de trente jours prescrite par le par. (2) de l'art. 275, et même dans l'hypothèse qu'une telle prorogation pourrait être prescrite après le dépôt du tarif (une question sur laquelle je n'ai pas à exprimer d'opinion), la prorogation de la période de pré-avis devrait être décrétée avant la date d'entrée en vigueur puisque autrement, le tarif deviendrait en vigueur à cette date conformément au par. (4) de l'art. 275.

La Commission n'a pas voulu proroger la période de pré-avis avant le 1^{er} janvier 1975. Elle a tenté de retarder la date de la mise en vigueur, ce qu'elle n'avait pas le pouvoir de faire. Une ordonnance de la Commission, rendue après la date de la mise en vigueur du tarif, visant à proroger la période de pré-avis que doivent donner les compagnies de chemin de fer lorsqu'elles fixent la date d'entrée en vigueur du tarif, ne peut pas constituer véritablement une prorogation de cette période; ce serait une tentative de la Commission de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement, c'est-à-dire remettre à plus tard l'application du tarif.

Les intimés prétendent que l'ordonnance de la Commission, en date du 31 décembre 1974, est demeurée en vigueur jusqu'à ce que la Commission elle-même infirme son ordonnance, soit le 5 février 1975, alors qu'elle a rendu l'ordonnance qu'elle était, selon la majorité de la Cour, habilitée à rendre. On prétend que, le 5 février, la nouvelle ordonnance remplaçant la première, il n'y a pas eu d'interprétation et que par conséquent le Tarif C.F.A. n° 1005 n'a jamais été en vigueur.

Cette proposition s'appuie sur les dispositions du par. (5) de l'art. 64 de la *Loi nationale sur les transports*. Le paragraphe (2) de cet article prévoit qu'il y a appel d'une décision à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou de compétence, avec l'autorisation de ladite Cour. Le paragraphe (5) prévoit:

(5) On the hearing of any appeal, the Court may draw all such inferences as are not inconsistent with the facts expressly found by the Commission, and are necessary for determining the question of jurisdiction, or law, as the case may be, and shall certify its opinion to the Commission, and the Commission shall make an order in accordance with such opinion.

Because this subsection provides for the certifying of its opinion by the Court to the Commission, and the making of an order by the Commission in accordance with the opinion, it is argued that, in the present case, the order of December 31, 1974, remained in full force and effect until it was set aside by the later order of the Commission. I do not agree with this contention. The portion of the subsection with which we are here concerned does nothing more than to provide a procedure for the implementation of the opinion rendered by the Court in respect of an appeal. In the present case that opinion was that the order of the Commission under appeal was invalid and, for that reason, ought to be set aside. The Commission set it aside. In so doing it set aside an order which the Court had declared to be invalid. There is nothing in the subsection to support the proposition that the invalid order had the same effect as a valid order in the interval of time between its being made and its being set aside. To construe this provision in that way would run counter to the legal doctrine of *ultra vires*.

Counsel for the Attorney General of Canada, in response to the submission of the railway companies that the order of December 31, 1974, was invalid, and could have no legal effect whatever, relied upon a statement by Lord Diplock in *Hoffmann-La Roche v. Secretary of State for Trade and Industry*², at p. 1153:

Under our legal system, however, the courts as the judicial arm of government do not act on their own initiative. Their jurisdiction to determine that a statutory instrument is *ultra vires* does not arise until its validity is challenged in proceedings *inter partes*, either brought by one party to enforce the law declared by the instrument against another party, or brought by a party whose interests are affected by the law so declared sufficiently directly to give him *locus standi* to initiate proceedings to challenge the validity of the instrument.

² [1974] 2 All E.R. 1128.

(5) Lors de l'audition d'un appel, la cour peut déduire toutes les conclusions qui ne sont pas incompatibles avec les faits formellement établis devant la Commission, et qui sont nécessaires pour déterminer la question de compétence ou de droit, suivant le cas; puis, elle transmet son opinion certifiée à la Commission, qui doit alors rendre une ordonnance conforme à cette opinion.

Parce que ce dernier paragraphe prescrit que la Cour doit transmettre son opinion certifiée à la Commission et que celle-ci doit rendre une ordonnance conformément à cette opinion, on prétend, en l'espèce, que l'ordonnance du 31 décembre 1974 demeurerait en vigueur et s'appliquait tant qu'elle n'avait pas été infirmée par la dernière ordonnance de la Commission. Je ne suis pas d'accord avec cette prétention. Cette partie du paragraphe qui est ici en cause ne fait rien d'autre que prescrire une procédure d'exécution de l'opinion rendue par la Cour saisie de l'appel. En l'espèce, cette opinion était que l'ordonnance de la Commission dont il y avait eu appel était invalide et que, pour cette raison, elle devait être infirmée. La Commission l'a infirmée et, ce faisant, elle infirmait une ordonnance que la Cour avait déclarée invalide. Il n'y a rien dans le paragraphe pour appuyer la proposition que l'ordonnance invalide avait le même effet qu'une ordonnance valide entre le moment où elle a été rendue et celui où elle a été infirmée. Interpréter ainsi cette disposition irait à l'encontre de la doctrine juridique de l'*ultra vires*.

En réponse à la prétention des compagnies de chemin de fer que l'ordonnance du 31 décembre 1974 était invalide et ne pouvait avoir aucun effet légal, l'avocat du Procureur général du Canada s'est appuyé sur un énoncé de lord Diplock dans l'arrêt *Hoffmann-La Roche v. Secretary of State for Trade and Industry*², à la p. 1153:

[TRADUCTION] Toutefois dans notre système juridique, les tribunaux à titre de branche judiciaire du gouvernement n'agissent pas de leur propre initiative. Ils n'ont pas juridiction pour décider qu'un décret est *ultra vires* à moins que sa validité soit contestée dans des procédures *inter partes* intentées par une partie pour appliquer à l'autre la disposition décrétée ou par une partie dont les intérêts sont suffisamment touchés par le décret pour lui fournir directement le *locus standi* lui permettant d'en contester la validité. En l'absence d'une

² [1974] 2 All E.R. 1128.

Unless there is such challenge and, if there is, until it has been upheld by a judgment of the court, the validity of the statutory instrument and the legality of acts done pursuant to the law declared by it, are presumed.

It should be noted, however, that this passage is, in the same paragraph, immediately followed by the following statement:

It would, however, be inconsistent with the doctrine of *ultra vires* as it has been developed in English law as a means of controlling abuse of power by the executive arm of government if the judgment of a court in proceedings properly constituted that a statutory instrument was *ultra vires* were to have any lesser consequence in law than to render the instrument incapable of ever having had any legal effect on the rights or duties of the parties to the proceedings (cf *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66).

In the present case the Court, in proceedings properly constituted, gave its opinion that the Commission order of December 31, 1974, was invalid.

I would allow the appeals. The judgments of the Federal Court of Appeal should be varied by deleting therefrom all that portion thereof subsequent to the words "is invalid and ought to be set aside". The railway companies, as against the Governments of the Provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba, should have the costs of the appeals and of the cross-appeals and should have the costs of their appeals to the Federal Court of Appeal. There should be no costs payable by or to the intervenants.

Appeals allowed, cross-appeals dismissed, with costs.

Solicitor for Canadian Pacific Limited: G. P. Miller, Montreal.

Solicitor for Canadian National Railway Company: H. J. G. Pye, Montreal.

Solicitor for the Governments of Saskatchewan and Manitoba: Gordon Blair, Ottawa.

Solicitor for the Government of Alberta: H. M. Kay, Calgary.

Solicitor for the Government of Ontario: D. W. Burtnick, Downsview.

telle contestation et, s'il y en a une, tant qu'un tribunal n'en a pas reconnu le bien-fondé, il y a présomption de validité du décret et de légalité des actes faits conformément à ses dispositions.

Cependant, il faut observer que ce passage est, dans le même alinéa, suivi immédiatement de l'énoncé suivant:

[TRADUCTION] Il serait, toutefois, contraire à la doctrine de l'*ultra vires*, selon son évolution dans le droit anglais comme moyen de contrôle des abus du pouvoir exécutif, si la décision d'un tribunal dans des procédures régulièrement intentées et statuant qu'un décret est *ultra vires*, ne devait pas au moins, en nullifier tout effet juridique sur les droits et obligations des parties aux procédures (cf *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66).

En l'espèce, dans des procédures régulièrement intentées, la Cour a exprimé l'opinion que l'ordonnance de la Commission, en date du 31 décembre 1974, était invalide.

Je suis d'avis d'accueillir les appels. Les jugements de la Cour d'appel fédérale doivent être modifiés en retranchant tout ce qui suit les mots «est invalide et doit être annulé». Les compagnies de chemin de fer ont droit aux dépens des appels et des appels incidents ainsi que de leurs appels à la Cour d'appel fédérale, à l'encontre des gouvernements des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba. Il n'y a pas d'adjudication de dépens en faveur des intervenants ni contre eux.

Appels accueillis, appels incidents rejetés, avec dépens.

Procureur de la Canadien Pacifique Limitée: G. P. Miller, Montréal.

Procureur de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada: H. J. G. Pye, Montréal.

Procureur des gouvernements de la Saskatchewan et du Manitoba: Gordon Blair, Ottawa.

Procureur du gouvernement de l'Alberta: H. M. Kay, Calgary.

Procureur du gouvernement de l'Ontario: D. W. Burtnick, Downsview.

Solicitor for the Atlantic Provinces Transportation Commission: L. J. Hayes, Halifax.

Solicitor for the Government of British Columbia: W. G. Burke-Robertson, Ottawa.

Solicitor for the Canadian Transport Commission: Jules Fortier, Ottawa.

Solicitor for the Attorney General of Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Procureur de The Atlantic Provinces Transportation Commission: L. J. Hayes, Halifax.

Procureur du gouvernement de la Colombie-Britannique: W. G. Burke-Robertson, Ottawa.

Procureur de la Commission canadienne des transports: Jules Fortier, Ottawa.

Procureur du procureur général du Canada: D. S. Thorson, Ottawa.