

T-5725-81

T-5725-81

496482 Ontario Inc. (Plaintiff)

v.

Attorney General of Canada, Minister of Transport for Canada, VIA Rail Canada Inc., Canadian Pacific Limited, and Canadian National Railways (Defendants)

Trial Division, Walsh J.—Toronto, February 16; Ottawa, March 2, 1982.

Judicial review — Equitable remedies — Injunctions — Interlocutory injunction — Plaintiff a corporation incorporated by members of passengers' association — Whether plaintiff possessing status to litigate — Tendency to allow public interest groups to seek relief even if without funds from which security could be posted — Status a matter of discretion for Court — Issue should be argued on merits although corporate plaintiff not personally affected — Plaintiff seeking to restrain defendants from acting upon Order in Council discontinuing commuter rail service — Defendants moving to strike out statement of claim as disclosing no cause of action — Governor in Council of own motion varied orders of Canadian Transport Commission and discontinued certain passenger-train services — Plaintiff's argument that under s. 260, Railway Act, no discontinuation unless applied for by railway and loss shown — Whether Governor in Council acted beyond powers — Commission has jurisdiction to deal with matter under s. 48, National Transportation Act, in view of earlier application by Canadian Pacific which operated service prior to its operation by VIA Rail — Commission having jurisdiction to discontinue all passenger-train service on given line — Striking out of statement of claim in its entirety reserved pending argument on question of law as to whether Governor in Council has power to order discontinuation to take effect more than one year after order made — Motion for injunction dismissed as against Attorney General and Minister of Transport — Motion continued sine die as against other defendants — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 260, 261, 262 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 48, 64 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 23.

Plaintiff moves for an interlocutory injunction restraining the defendants from discontinuing or altering the passenger-train services discontinued by Order in Council P.C. 1981-2171. Defendants move to strike out the statement of claim. The plaintiff contends that the Order in Council was to take effect more than 12 months after its date which is prohibited by statute. No economic loss was proved as there was no application by VIA Rail for discontinuance of service and no economic loss by Canadian Pacific in the year before the Order in Council ordering the discontinuance, since during that period it was operated by VIA Rail. The Order in Council discontinued

496482 Ontario Inc. (demanderesse)

c.

Le procureur général du Canada, le ministre des Transports du Canada, VIA Rail Canada Inc., le Canadien Pacifique Limitée et les Chemins de fer nationaux du Canada (défendeurs)

b

Division de première instance, juge Walsh—Toronto, 16 février; Ottawa, 2 mars 1982.

a

Contrôle judiciaire — Recours d'équité — Injonctions — Injonction interlocutoire — Demanderesse constituée en corporation par les membres d'une association de voyageurs — Capacité d'ester de la demanderesse — Tendance à autoriser les recours des groupes d'intérêt public même en l'absence de fonds suffisants pour fournir une garantie — Pouvoir discrétionnaire de la Cour en ce qui concerne la capacité d'ester — Instruction du litige au fond même si la société demanderesse n'est pas touchée personnellement — La demanderesse cherche à obtenir l'interdiction, pour les défendeurs, de donner effet à un décret supprimant un service de trains de banlieue — Fin de non-recevoir opposée par les défendeurs motif pris d'absence de cause à la demande — Modification par le gouverneur en conseil, de son propre mouvement, des ordonnances de la Commission canadienne des transports et suppression de certains services de trains de voyageurs — Selon la demanderesse, aucune possibilité de suppression de services ferroviaires sur le fondement de l'art. 260 de la Loi sur les chemins de fer sauf à la demande du chemin de fer lui-même, sur preuve de perte financière — Y a-t-il excès de pouvoir de la part du gouverneur en conseil? — Compétence matérielle de la Commission en vertu de l'art. 48 de la Loi nationale sur les transports vu la demande antérieure du Canadien Pacifique qui exploitait le service avant VIA Rail, l'exploitant actuel — Compétence de la Commission pour supprimer tous les services de trains de passagers sur une ligne donnée — Accueil de la fin de non-recevoir sous réserve de l'instruction d'une question de droit portant sur la compétence du gouverneur en conseil d'ordonner qu'une suppression de service prenne effet plus d'un an après le prononcé de l'ordonnance à ce sujet — Requête en injonction rejetée quant au procureur général et au ministre des Transports — Requête ajournée sine die quant aux autres défendeurs — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 260, 261, 262 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 3, 48, 64 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 23.

d

e

f

g

h

i

j

La demanderesse conclut à une injonction interlocutoire qui interdirait aux défendeurs de suspendre les services de trains de voyageurs ou de limiter ledits services suspendus sur la foi du décret C.P. 1981-2171. Les défendeurs opposent une fin de non-recevoir à la déclaration. La demanderesse fait valoir que le décret devait prendre effet plus de 12 mois après son adoption, ce que la loi interdit. Aucune perte économique n'a été établie puisqu'il n'y a eu aucune requête de VIA Rail en suppression du service, ni aucune perte du Canadien Pacifique au cours de l'année précédant le décret de suppression puisque pendant cette période VIA Rail exploitait le service. Le décret

all passenger-train service on the said line which the plaintiff contends is contrary to the statute as discontinuance of a service is not equivalent to abandonment. It is therefore argued that even the Canadian Transport Commission cannot make the Order in question which is allegedly contrary to statute and therefore also beyond the powers of the Governor in Council to make.

Held, the motion to strike is allowed in part and the motion for interlocutory injunction is adjourned *sine die*. Subsection 260(2) of the *Railway Act* provides that if a company desires to discontinue a passenger-train service, it shall apply to do so. Subsection 260(5) provides that if the company incurred no actual loss in its operation in the last year of the prescribed accounting years, the Governor in Council shall reject the application. As to the submission that VIA Rail made no application for discontinuance and that Canadian Pacific suffered no loss in the year before the Order in Council, there was however an application by Canadian Pacific to discontinue the service which was rejected in 1971. This was reviewed and in 1976 again rejected. The matter was reviewed again in 1981 and VIA Rail and Canadian Pacific were refused permission to discontinue the service. Canadian Pacific and VIA Rail are joined together in Order R-32317 which is set aside by Order in Council P.C. 1981-2171. Section 48 of the *National Transportation Act* provides that the Commission may of its own motion, or shall, upon the request of the Minister inquire into any matter that under this Part or the *Railway Act* it may inquire into upon application or complaint. Whether or not VIA Rail had itself made an application for discontinuance of the service as a result of financial losses the Commission could itself have of its own motion inquired into this. The argument that the Committee had no jurisdiction to deal with the application since there was no application by VIA itself to discontinue the service is unacceptable. The plaintiff contends that there is an obligation on the railway companies pursuant to section 262 of the *Railway Act* to provide suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage including passenger traffic and that a distinction must be made between discontinuing a passenger-train service and discontinuing all passenger-train service over a particular route. Not only does the definition of passenger-train service refer to a "train or trains" and "trains" could presumably refer to all trains in such service, but the *reductio ad absurdum* of plaintiff's argument would be that once such passenger-train service had been established, the law would not permit the abandonment of it even if it were, for example, carrying only 10 passengers per day and losing \$1,000,000 per year, as while this might be in the interest of the "public" it would not be in the interest of the "users" of the service. Subsection 260(7) of the *Railway Act* states that when the Commission determines that an uneconomic passenger-train service should be discontinued it shall fix the date for the "discontinuance of the operation of the service or parts thereof as to the Commission appears to be in the public interest." The use of the words "or parts thereof" in conjunction with the word "service" indicates that it cannot only be partially discontinued, but also fully discontinued. Finally there is no doubt that pursuant to section 64 of the *National Transportation Act* the Governor in Council was entitled to vary Order R-32317 of the Commission, but there is a serious question as to whether in so doing it could contravene subsection 260(7) of the *Railway Act* by making the discon-

a mis fin à l'ensemble du service de trains de voyageurs de ladite ligne, ce qui, d'après la demanderesse, est contraire à la loi car la suppression du service n'équivaut pas à son abandon. Il s'ensuit, selon cet argument, que la Commission canadienne des transports ne pouvait rendre l'ordonnance en cause, qui serait contraire à la loi, et échapperait donc aussi au pouvoir du gouverneur en conseil.

Arrêt: la fin de non-recevoir est partiellement accueillie et la demande d'injonction interlocutoire ajournée *sine die*. Le paragraphe 260(2) de la *Loi sur les chemins de fer* prévoit que si une compagnie désire supprimer un service de trains de voyageurs, elle doit le demander. Le paragraphe 260(5) dispose que si la compagnie n'a subi aucune perte réelle d'exploitation au cours de la dernière année de comptabilité prescrite, le gouverneur en conseil doit rejeter la demande. Quant au moyen selon lequel VIA Rail n'a fait aucune demande de cessation de service et le Canadien Pacifique n'a subi aucune perte dans l'année précédant le décret, il faut noter toutefois une demande du Canadien Pacifique de mettre fin au service, demande qui a été rejetée en 1971. Après nouvel examen, en 1976, la demande a de nouveau été rejetée. Après réexamen en 1981, VIA Rail et le Canadien Pacifique se sont vu refuser l'autorisation de mettre fin au service. Le Canadien Pacifique et VIA Rail sont conjointement visés dans l'ordonnance R-32317 qu'abroge le décret C.P. 1981-2171. L'article 48 de la *Loi nationale sur les transports* porte que la Commission peut, de son propre mouvement, ou doit, à la demande du Ministre, instruire toute question qu'elle peut, en vertu de la présente Partie ou de la *Loi sur les chemins de fer*, instruire sur demande ou sur plainte. Que VIA Rail ait demandé ou non la suspension du service en cause par suite de pertes financières, la Commission pouvait, de son propre mouvement, enquêter à ce sujet. L'argument selon lequel le Comité n'était pas compétent en la matière, puisque VIA Rail n'avait formé aucune demande de mettre fin au service est inacceptable. La demanderesse soutient que les compagnies ferroviaires ont l'obligation, selon l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, d'offrir un espace adéquat pour tout objet de transport, y compris les passagers, et qu'il faut distinguer la suppression d'un service de trains de voyageurs de la suppression de tout service de transport de passagers sur une ligne particulière. La définition même de service de trains de voyageurs parle de «train ou [de] trains», et le terme «trains» désigne présument tous les trains d'un tel service. En outre, l'argument de la demanderesse, poussé à l'absurde, amènerait à conclure qu'après la mise en place d'un tel service de trains de voyageurs, la loi en interdirait l'abandon même dans le cas, par exemple, où il servirait au transport de 10 passagers seulement par jour et perdrait \$1,000,000 par année car, si cet abandon était dans l'intérêt du «public» en général, il ne serait pas dans l'intérêt du public «usager» du service. Le paragraphe 260(7) de la *Loi sur les chemins de fer* dit que lorsque la Commission décide qu'un service de trains de voyageurs non rentable doit être supprimé, elle doit fixer la date ou les dates «qui lui semblent être d'intérêt public pour l'arrêt de l'exploitation du service ou de parties de celui-ci». L'emploi des termes «ou de parties de celui-ci» rapprochés du terme «service» indique que celui-ci peut non seulement être supprimé en partie mais aussi entièrement. Enfin, il ne fait aucun doute que le gouverneur en conseil, sur le fondement de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*, pouvait modifier l'ordonnance R-32317 de la Commission. Mais une question sérieuse se pose: y avait-il, ce

tinuance effective more than one year after the date of the Order in Council. This subparagraph of the statement of claim should not be struck. There shall be a determination of a question of law as to whether the variation of the Orders in question by Order in Council P.C. 1981-2171 are invalid because they purport to take effect more than one year after the Order in Council was made.

Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada [1980] 2 S.C.R. 735, applied. *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 1)* [1971] F.C. 66, applied. *Thorson v. The Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138, applied. *Minister of Justice of Canada v. Borowski* [1981] 2 S.C.R. 575, applied. *City of Melville v. Attorney General of Canada* [1982] 2 F.C. 3, referred to. *Minister of Transport of Quebec v. Attorney General of Canada* [1982] 2 F.C. 17, referred to. *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311, referred to. *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2)* [1980] 1 S.C.R. 602, referred to.

MOTION.

COUNSEL:

Ian W. Outerbridge, Q.C. and *Fred A. Platt* for plaintiff.

E. A. Bowie, Q.C. for defendants Attorney General of Canada and Minister of Transport for Canada.

Michel Huart for defendant VIA Rail Canada Inc.

T. Moloney for defendant Canadian Pacific Limited.

L. Band, Q.C. for defendant Canadian National Railways.

SOLICITORS:

Outerbridge, Toronto, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendants Attorney General of Canada and Minister of Transport for Canada.

Legal Department, VIA Rail Canada Inc., Montreal, for defendant VIA Rail Canada Inc.

Legal Department, Canadian Pacific Limited, Montreal, for defendant Canadian Pacific Limited.

Legal Department, Canadian National Railways, Toronto, for defendant Canadian National Railways.

faisant, infraction au paragraphe 260(7) de la *Loi sur les chemins de fer*, si la suppression ne devait prendre effet que plus d'un an après la prise du décret? Cet alinéa de la déclaration ne devrait pas être radié. Devra être décidée une question de droit: la modification des ordonnances en cause par le décret C.P. 1981-2171 est-elle invalide parce que prenant effet plus d'un an après la prise du décret?

Jurisprudence: décisions appliquées: *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 R.C.S. 735; *National Indian Brotherhood c. Juneau (N° 1)* [1971] C.F. 66; *Thorson c. Le Procureur Général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138; *Le ministre de la Justice du Canada c. Borowski* [1981] 2 R.C.S. 575. Décisions mentionnées: *City of Melville c. Le procureur général du Canada* [1982] 2 C.F. 3; *Le ministre des Transports du Québec c. Le procureur général du Canada* [1982] 2 C.F. 17; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui (N° 2)* [1980] 1 R.C.S. 602.

REQUÊTE.

AVOCATS:

Ian W. Outerbridge, c.r. et *Fred A. Platt* pour la demanderesse.

E. A. Bowie, c.r., pour les défendeurs le procureur général du Canada et le ministre des Transports du Canada.

Michel Huart pour la défenderesse VIA Rail Canada Inc.

T. Moloney pour la défenderesse Canadian Pacific Limitée.

L. Band, c.r., pour la défenderesse Chemins de fers nationaux du Canada.

PROCUREURS:

Outerbridge, Toronto, pour la demanderesse.

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

Contentieux, VIA Rail Canada Inc., Montréal, pour la défenderesse VIA Rail Canada Inc.

Contentieux, Canadian Pacific Limitée, Montréal, pour la défenderesse Canadian Pacific Limitée.

Contentieux, Chemins de fer nationaux du Canada, Toronto, pour la défenderesse Chemins de fer nationaux du Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: Plaintiff moves for an interlocutory injunction restraining defendants from acting upon, under the authority of, or in furtherance of Order in Council P.C. 1981-2171 [SOR/81-892] and from otherwise suspending, discontinuing or altering the passenger-train services purportedly suspended, discontinued or altered by that Order in Council. All defendants including defendant Canadian National Railway Company (incorrectly styled as Canadian National Railways) have moved pursuant to Rule 419 of the *Federal Court Rules* for striking out the statement of claim and dismissing the action on the ground that it discloses no reasonable cause of action against them, or alternatively extending the time for delivery of the statement of defence until 30 days after the final disposition of the motion. All motions were argued simultaneously.

Plaintiff is a corporation incorporated by members of the Toronto—Peterborough—Havelock Line Passenger Association of Ontario for the object of promoting transportation by rail. While the injunction sought by plaintiff only concerns the Toronto—Havelock passenger-train service (Schedule IX of the Order in Council) said Order in Council also dealt with the Toronto—Stouffville passenger-train service (Schedule VIII) and the Toronto—Barrie passenger-train service (Schedule XV of the Order in Council). The validity of substantially similar Orders in Council has been dealt with in two cases, both of which I understand are under appeal but nevertheless stand as authority at this time for the findings therein. The first of these is the judgment of Collier J. in *The City of Melville v. Attorney General of Canada* [1982] 2 F.C. 3, concerning certain rail services in Saskatchewan. The second is the judgment in the case of *Minister of Transport of Quebec v. Attorney General of Canada* [1982] 2 F.C. 17, concerning certain rail services in the Province of Quebec. Both judgments examined the provisions of *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*¹ quoting extracts from that judgment

¹ [1980] 2 S.C.R. 735.

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

a LE JUGE WALSH: La demanderesse conclut à une injonction interlocutoire qui interdirait aux défendeurs d'agir sur la foi, ou en exécution, du décret C.P. 1981-2171 [DORS/81-892], et de suspendre, supprimer ou limiter par ailleurs les services de trains de voyageurs que prétend suspendre, supprimer ou limiter ce décret. Tous les défendeurs, y compris la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (incorrectement appelée les Chemins de fer nationaux du Canada) ont, sur le fondement de la Règle 419 des *Règles de la Cour fédérale*, opposé une fin de non-recevoir à la déclaration, concluant au rejet de l'action motif pris que cette déclaration ne recèle aucune cause raisonnable de demande contre eux ou, subsidiairement, concluant à la prorogation du délai de production de la défense de 30 jours, après qu'il aura été définitivement statué sur la requête. Toutes les requêtes ont été instruites en même temps.

e La demanderesse est une société que les membres de la Toronto—Peterborough—Havelock Line Passenger Association of Ontario ont constituée dans le but de promouvoir le transport par chemins de fer. L'injonction à laquelle conclut la demanderesse ne viserait que le service de trains de voyageurs Toronto—Havelock (l'annexe IX du décret) mais ledit décret vise aussi le service de trains de voyageurs Toronto—Stouffville (l'annexe VIII) et celui entre Toronto et Barrie (l'annexe XV du décret). La validité de décrets en substance semblables a été mise en cause dans deux autres espèces qui, je crois comprendre, ont été portées en appel; néanmoins, elles font pour l'instant jurisprudence pour ce qui y a été statué. Il s'agit premièrement du jugement du juge Collier dans *City of Melville c. Le procureur général du Canada* [1982] 2 C.F. 3, relatif à certains services ferroviaires de la Saskatchewan, en second lieu, de l'espèce *Le ministre des Transports du Québec c. Le procureur général du Canada* [1982] 2 C.F. 17, relative à des services ferroviaires de la province de Québec. Les deux jugements étudient l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*¹ et en citent un nombre important d'ex-

¹ [1980] 2 R.C.S. 735.

extensively. The *Nicholson* and *Martineau* cases² respecting the duty to act fairly were also referred to in the Quebec judgment and it would be repetitious to repeat the said reasons for judgment here, so that the only issues before the Court in dealing with the present motions arise from arguments which may not have been considered in those cases or from any factual situation which may be sufficiently different as to justify a different finding. Plaintiff's counsel readily conceded this at the hearing and abandoned any arguments based on subparagraphs (a), (b), (c), (d), (e), (h) and (j) of paragraph 19 of the amended statement of claim. This left the allegations of subparagraphs (f), (g) and (i) ((i) and (ii)) for consideration. These subparagraphs read as follows:

(f) extraneous considerations were taken into account such as the capital funding requirements of Via Rail and the total operating subsidies to Via Rail without regard to the extent of these subsidies or the manner in which these subsidies related to the various passenger-train services to be discontinued—these considerations were errors of law made by the Governor General in Council.

(g) relevant considerations were not taken into account by the Governor General in Council, such as the legal obligation imposed on railway companies by section 262 of the *Railway Act*, or alternatively, the Governor General in Council did not consider that these obligations existed, or alternatively, the Governor General in Council purported to over-ride section 262 of the *Railway Act* by the order in council.

(i) the order in council is not an order that could have been made by the Commission and therefore is beyond the jurisdiction of the Governor General in Council to make, in particular, no order can be made purporting to discontinue a passenger-train service

(i) later than one year from the date of the order, and

(ii) operated by CP, if CP has not incurred or the Commission has not found that CP has incurred an actual loss in the preceding year arising from the operation of the passenger-train service.

The background of the dispute as set out in the amended statement of claim is that the Minister of Transport for Canada as the party responsible for the administration and implementation of the provisions of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, and *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, recommended to the Governor in Council that of its own motion certain orders of

² *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311. *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2) [1980] 1 S.C.R. 602.

traits. Le jugement québécois mentionne aussi les arrêts *Nicholson* et *Martineau*² sur l'obligation d'agir équitablement; ce serait se répéter que d'énoncer à nouveau les motifs de ces arrêts ici; les seuls points litigieux dont la Cour est donc saisie par les présentes requêtes concernent les moyens qui n'auraient pas été pris en compte dans ces affaires ou les faits qui pourraient être suffisamment différents pour justifier de statuer autrement.

b L'avocat de la demanderesse a sans difficulté reconnu cela à l'audience et a abandonné tout moyen fondé sur les alinéas a), b), c), d), e), h) et j) du paragraphe 19 de la déclaration révisée. Reste donc à examiner les faits articulés aux alinéas f), g), et i) ((i) et (ii)). Voici ces alinéas:

[TRADUCTION] f) on a pris en compte certains facteurs non pertinents comme les besoins en capital de Via Rail et le total de ses subsides d'opération sans égard pour l'importance de ces derniers ni pour la manière dont ils étaient reliés aux divers services de trains de voyageurs supprimés: c'est à tort en droit que le gouverneur général en conseil a pris ce facteur en compte.

g) le gouverneur général en conseil n'a pas pris en compte certains facteurs pertinents comme les obligations légales qu'impose aux compagnies ferroviaires l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*; subsidiairement, le gouverneur général en conseil a ignoré l'existence de ces obligations ou, subsidiairement, a cherché par son décret à déroger à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*.

i) le décret ne correspond pas à une ordonnance qu'aurait pu rendre la Commission et en conséquence échappe à la compétence du gouverneur général en conseil; aucune ordonnance notamment ne peut être rendue dans le but de supprimer un service de trains de voyageurs

(i) plus d'un an à compter de l'ordonnance, et

(ii) qu'exploite le CP, si le CP n'a pas subi, ou si la Commission n'a pas constaté que le CP avait subi, une perte réelle au cours de l'année précédente en conséquence de l'exploitation du service de trains de voyageurs.

En toile de fond au litige, comme l'énonce la déclaration révisée, on voit le ministre des Transports du Canada, à titre de responsable de l'exécution et de la mise en œuvre des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, et de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, recommander au gouverneur en conseil de modifier, de son propre mouvement,

² *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (N° 2) [1980] 1 R.C.S. 602.

the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission, orders of the Review Committee of the Canadian Transport Commission, and for the purpose of the present proceedings the Final Plan for Eastern Transcontinental Passenger-Train Service dated June 1979 be varied. VIA Rail was established to provide an integrated national railway passenger-train service to be operated in cooperation with the services operated and provided by Canadian Pacific Limited and Canadian National Railway Company. The Canadian Transport Commission established under the *National Transportation Act* has a duty to perform functions vested in it by *inter alia* the *National Transportation Act*, the *Railway Act* and the *Transport Act*, R.S.C. 1970, c. T-14, with the object of coordinating the operations of carriers of all sorts in order to provide an economic, efficient and adequate transportation system at the lowest cost in the interest of the users of transportation and to maintain the economic well-being and growth of Canada. The Governor in Council has jurisdiction or power in certain circumstances to vary or rescind orders, decisions, rules or regulations of the Commission.

Plaintiff alleges that as a result of section 260 of the *Railway Act* the Commission is to determine whether a passenger-train service should or should not be discontinued after the railway company responsible for it applies to discontinue it. In making such a determination the Commission is required to determine the actual loss, if any, attributable to the passenger-train service in each of the prescribed accounting years, to reject any application to discontinue service if it finds that the railway company has incurred no actual loss in its operation in the last year of the prescribed accounting years and to consider all matters that in its opinion are relevant to the public interest including matters specifically set out in the *Railway Act* before determining whether an uneconomic passenger-train service or parts thereof should be discontinued. On or about August 6, 1981, the Governor in Council of its own motion on the recommendation of the Minister varied, pursuant to subsection 64(1) of the *National Transportation Act* a number of orders of the Commission relating to passenger-train service throughout Canada by the adoption of Order in Council P.C. 1981-2171 which is the subject of the

certaines ordonnances du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports et des ordonnances du Comité de révision de la Commission et, en ce qui concerne l'instance en cause, le Plan définitif pour le service de l'Est des trains transcontinentaux de voyageurs de juin 1979. VIA Rail a été constituée afin de fournir un service de passagers national intégré en coopération avec les services du Canadien Pacifique Limitée et de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada. La Commission canadienne des transports, constituée en vertu de la *Loi nationale sur les transports*, a l'obligation d'exercer les fonctions que lui attribuent, notamment, la *Loi nationale sur les transports*, la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports*, S.R.C. 1970, c. T-14, afin de coordonner les opérations des transporteurs de tout genre, et de voir ainsi au maintien d'un système de transport rentable, efficace et adéquat, au moindre coût, dans l'intérêt des usagers, et ainsi d'assurer le bien-être économique et la croissance du Canada. Le gouverneur en conseil a la compétence ou le pouvoir dans certains cas de réviser ou de rescinder les ordonnances, décisions, règles ou règlements de la Commission.

La demanderesse soutient que, vu l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*, la Commission doit décider qu'un service de trains de voyageurs doit ou ne doit pas être supprimé lorsque la compagnie ferroviaire responsable demande d'y mettre fin. Ce faisant, la Commission doit établir la perte réelle, le cas échéant, attribuable au service de trains de passagers pour chaque année comptable prescrite, rejeter toute demande de mettre fin au service si elle constate que la compagnie ferroviaire n'a subi aucune perte dans cette exploitation lors de la dernière année des années comptables prescrites et, enfin, connaître de tout ce qui, à son avis, est d'intérêt public, y compris ce que prévoit expressément la *Loi sur les chemins de fer*, avant de constater qu'un service de trains de voyageurs non rentable devrait être, en tout ou en partie, supprimé. Vers le 6 août 1981, le gouverneur en conseil, de son propre mouvement, suivant la recommandation du Ministre, modifia, conformément au paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, certaines ordonnances de la Commission relatives aux services de trains de voyageurs partout au Canada par suite de l'adoption du décret C.P. 1981-2171 en cause. On soutient que

present proceedings. It is alleged that three of the passenger-train services so discontinued in Ontario accommodate principally persons who commute between points on the railway providing such service. The Order in Council to discontinue all passenger-train services between Toronto and Havelock was varied by the said Order in Council of August 6, 1981, so as to discontinue such services as of September 7, 1982. It is alleged that the commuters using this service daily require it to convey them to their respective places of employment. It is further alleged that VIA Rail never applied for such discontinuance.

Plaintiff's counsel contends that there are four issues not settled by the aforementioned cases:

1. The Order in Council in question was to take effect more than 12 months after its date which is prohibited by statute.
2. No economic loss was proved as there was no application by VIA Rail for discontinuance of service and no economic loss by Canadian Pacific in the year before the Order in Council ordering the discontinuance, since during that period it was operated by VIA Rail.
3. The Order in Council discontinued all passenger-train service on the said line which plaintiff contends is contrary to the statute as discontinuance of a service is not equivalent to abandonment.
4. As a result of these arguments even the Canadian Transport Commission could not make the Order in question, being contrary to statute, and hence this was also beyond the powers of the Governor in Council.

An issue was raised by defendants to the effect that plaintiff does not have status to bring the present proceedings because it is a corporation which could not itself suffer prejudice by the cancellation of the said train service. This argument was rejected. The very purpose for which this corporation was formed was to represent the individuals who use such service as commuters. Defendants suggest that a class action could have been brought, but it would seem that this would involve unnecessary complications and delay in a matter which by its very nature should be disposed of with some urgency. It was also suggested that an interlocutory injunction is frequently granted

trois des services supprimés en Ontario desservent principalement des gens qui font la navette entre certains points du service fourni. Le décret ordonnant la suppression des services entre Toronto et Havelock fut modifié par ledit décret du 6 août 1981 qui met fin aux services à compter du 7 septembre 1982. On soutient que les banlieusards qui empruntent quotidiennement ce service le font pour se rendre à leur travail. On soutient en outre que VIA Rail n'a jamais demandé cette suppression de service.

L'avocat de la demanderesse fait valoir que les causes précitées n'ont pas réglé les quatre points litigieux suivants:

1. Le décret en cause devait prendre effet plus de 12 mois après son adoption, ce que la loi interdit.
2. Aucune perte économique n'a été établie puisqu'il n'y a eu aucune requête de VIA Rail en suppression du service ni aucune perte économique du Canadien Pacifique au cours de l'année précédant le décret de suppression puisqu'alors c'était VIA Rail qui exploitait le service.
3. Le décret a mis fin à tout le service de trains de voyageurs sur ladite ligne, ce qui, d'après la demanderesse, serait contraire à la loi car la suppression d'un service n'équivaut pas à son abandon.
4. Il s'ensuivrait que la Commission canadienne des transports ne pouvait rendre l'ordonnance en cause, laquelle serait contraire à la loi, et échapperait donc aussi aux pouvoirs du gouverneur en conseil.

Les défendeurs ont soutenu que la demanderesse n'avait pas un intérêt suffisant pour lui permettre d'engager l'actuelle instance puisqu'il s'agissait d'une société qui ne subit elle-même aucun préjudice par suite de l'annulation du service ferroviaire. Cet argument a été rejeté. L'objet même de la constitution de cette société était de représenter les navetteurs utilisateurs du service. C'est un recours collectif qui aurait dû être intenté disent les défendeurs, mais, semble-t-il, cela aurait créé des complications inutiles et retardé l'instance alors que, de par sa nature même, il était urgent de la faire instruire. On a aussi prétendu que fréquemment l'injonction interlocutoire accordée

on terms calling on the applicant to post security or otherwise guarantee respondent against any damages which may result if the injunction is eventually dismissed after hearing on the merits, and that it can be presumed that plaintiff has no funds, having been merely formed for the purpose of the present proceedings and having no other business or assets. It would certainly be premature to deny status to plaintiff on this basis as the issue would only arise if an interlocutory injunction were granted, and there is certainly no authority to the effect that a person without funds cannot apply for an interlocutory injunction because in the event it is later dismissed after a hearing on the merits it would be unable to compensate defendants for the damages caused. Moreover there is a tendency to allow validly formed public interest groups to institute proceedings seeking the relief for which they have been formed (see for instance *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 1)*³ which although it dealt with specific provisions of subsection 19(2) of the *Broadcasting Act*, S.C. 1967-68, c. 25, considered that the National Indian Brotherhood was a person which could make a complaint thereunder. In rendering judgment I stated at pages 68-69:

It may well be that the "person" who makes the complaint should be someone who has a specific interest in doing so but it is hard to conceive of a "person" who would have a greater interest in so doing than the present applicants who represent the Indians who claim to have been affronted by the film screen on the C.T.V. network entitled "The Taming of the Canadian West" which, in their opinion, is "blatantly racist, historically inaccurate, and slanderous to the Indian race and culture", as stated in Mr. Plain's affidavit. I therefore dismiss this objection.).

A number of cases have considered the issue of status, although the facts in each such case were substantially different, so I merely rely on some basic principles which have been stated in the judgments, which support the finding that it is a matter of discretion for the Court, although in some such cases the party had already exhausted all other possible means of proceeding which is not the case here. In the case of *Thorson v. The*

³ [1971] F.C. 66.

comporte des modalités selon lesquelles le requérant doit fournir à l'intimé une sûreté ou lui donner quelque assurance d'indemnisation des dommages qui pourraient résulter du rejet éventuel de l'injonction après instruction au fond. Or, on pourrait présumer que la demanderesse n'est pas solvable, n'ayant été formée que pour les fins de l'actuelle instance et n'exerçant aucune entreprise ni n'ayant aucun patrimoine. Il serait manifestement prématuré de dénier toute capacité d'ester à la demanderesse sur ce fondement, cette question ne se posant que si l'injonction interlocutoire devait être accordée; or, certainement, rien n'autorise à dire que celui qui n'est pas solvable ne peut demander d'injonction interlocutoire parce que, advenant son rejet après instruction au fond, il serait alors incapable d'indemniser les défendeurs des dommages causés. D'ailleurs, la tendance est d'autoriser les groupes d'intérêt public valablement constitués à engager le recours pour lequel ils ont été formés (voir, par exemple, l'espèce *National Indian Brotherhood c. Juneau (N° 1)*³, laquelle, bien qu'aient été en cause certaines dispositions expresses du paragraphe 19(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.C. 1967-68, c. 25, décida que la National Indian Brotherhood était une personne capable de porter plainte sur ce fondement. En rendant jugement, j'ai dit, aux pages 68 et 69:

Il est fort possible que la «personne» qui présente la plainte doive être quelqu'un ayant un intérêt précis à le faire mais on peut difficilement imaginer une «personne» ayant un plus grand intérêt à agir de la sorte que les requérants qui se plaignent d'avoir été offensés par le film à l'affiche du réseau C.T.V. intitulé «The Taming of the Canadian West» qui, selon eux, est «vulgairement raciste, historiquement inexact et diffamatoire envers la race et la culture indiennes», comme l'a déclaré M. Plain dans son affidavit. Je rejette donc cette objection.).

Une jurisprudence importante a examiné la question de la capacité d'ester, mais les faits de chaque espèce diffèrent substantiellement; je m'en tiendrai donc à certains des principes de base énoncés dans ces espèces, lesquels justifient d'affirmer que la Cour détient à ce sujet un pouvoir discrétionnaire. Toutefois, dans certaines de ces espèces, la partie en cause avait épuisé alors tous ses autres recours, ce qui n'est pas le cas ici. Dans l'arrêt *Thorson c.*

³ [1971] C.F. 66.

*Attorney General of Canada*⁴ Mr. Justice Laskin [as he then was] stated at page 147:

I am of the opinion that the Court is entitled in taxpayer actions to control standing no less than it is entitled to control the granting of declaratory orders sought in such actions. In short, the matter to me is one for the discretion of the Court, and relevant to this discretion is the nature of the legislation under attack.

In the case of *Minister of Justice of Canada v. Borowski* [1981] 2 S.C.R. 575, the jurisprudence on the question was extensively reviewed and at pages 580-581 in the judgment of Chief Justice Laskin reference is made to the *Thorson* case as follows:

In allowing the taxpayer suit to proceed in the *Thorson* case, this Court made it clear that it did so in the exercise of a controlling judicial discretion, which related to the effectiveness of process. It went on to say, *inter alia*, that "Central to that discretion is the justiciability of the issue sought to be raised" and that "Relevant as well is the nature of the legislation whose validity is challenged, according to whether it involves prohibitions or restrictions on any class or classes of persons who would thus be particularly affected by its terms beyond any effect upon the public at large. If it is legislation of that kind, the Court may decide . . . that a member of the public . . . is too remotely affected to be accorded standing" (at p. 161).

In the present case there is no doubt that the commuters would be personally affected by the cancellation of all passenger-train service on the Toronto—Havelock line and while technically it may be said that the corporate plaintiff is not personally affected I believe it would be wrong not to allow the issue to be argued on its merits merely because the proceedings were brought by a corporation formed for this express purpose by the individuals personally affected, rather than by one or more of such individuals or by class action, and I exercise my discretion accordingly.

Although, at the suggestion of the Court all issues were argued simultaneously and arguments presented not only by counsel for plaintiff but by counsel for the Attorney General of Canada and Minister of Transport, by counsel for VIA Rail, for Canadian Pacific Railway and for Canadian National Railway, I believe it will be convenient to deal first with the issues raised by the motions to

⁴ [1975] 1 S.C.R. 138.

*Le Procureur Général du Canada*⁴, le juge Laskin [tel était alors son titre] a dit, à la page 147:

Je suis d'avis que, dans les actions intentées par un contribuable, la cour n'a pas moins le droit de régir la qualité pour agir qu'elle n'a le droit de régir l'octroi d'ordonnances déclaratoires demandées dans pareilles actions. Bref, il s'agit pour moi d'une question qui relève du pouvoir discrétionnaire de la cour, et la nature de la loi contestée est pertinente en ce qui concerne ce pouvoir discrétionnaire.

Dans l'arrêt *Le ministre de la Justice du Canada c. Borowski* [1981] 2 R.C.S. 575, la jurisprudence sur la question est longuement étudiée et, aux pages 580 et 581 de l'opinion du juge en chef Laskin, on commente l'arrêt *Thorson* comme suit:

En permettant que l'action du contribuable suive son cours dans l'affaire *Thorson*, cette Cour a souligné qu'elle le faisait dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire prépondérant, qui se rapportait à l'efficacité du recours. Elle a poursuivi en disant entre autres que «La question de savoir si la question qu'on cherche à soulever peut être réglée par les tribunaux est au cœur de ce pouvoir discrétionnaire» et que «La nature de la loi dont la validité est contestée est toute aussi pertinente, selon qu'elle comporte des prohibitions ou restrictions à l'égard d'une ou de catégories de personnes qui se trouvent ainsi particulièrement touchées par ses dispositions en regard du public en général. S'il s'agit d'une loi de ce genre, la Cour peut décider . . . qu'une personne faisant partie du public . . . est touchée de trop loin pour qu'on lui reconnaisse qualité pour agir» (à la p. 161).

En l'espèce, il ne fait aucun doute que l'annulation de tous les services de trains de voyageurs sur la ligne Toronto—Havelock touchait personnellement les navetteurs et, bien que techniquement on puisse dire que la société demanderesse n'ait pas été atteinte personnellement, je crois qu'on aurait tort de ne pas autoriser le débat au fond simplement parce que l'instance a été intentée par une société formée pour cette fin expresse par les individus personnellement atteints, plutôt que par l'un ou plusieurs de ceux-ci ou sous forme de recours collectif; j'exerce donc mon pouvoir discrétionnaire en conséquence.

Bien que, suivant l'invitation de la Cour, tous les points litigieux aient été débattus simultanément, non seulement par l'avocat de la demanderesse mais aussi par celui du procureur général du Canada et du ministre des Transports, de VIA Rail, du Canadien Pacifique et des Chemins de fer nationaux du Canada, je crois cependant qu'il serait opportun de traiter d'abord des moyens que

⁴ [1975] 1 R.C.S. 138.

strike presented on behalf of all said defendants, since if they are granted there would then be no action on which the application for interlocutory injunction by plaintiff could depend and hence it would automatically fail.

Plaintiff's principal argument in opposing the motions to strike is based on the somewhat surprising proposition, which I believe was not dealt with in the previous cases, that even the Canadian Transportation Commission itself could not have ordered the cancellation of the passenger-train service in issue in the present case. Plaintiff's first submission in this connection is based on the interpretation of section 260 of the *Railway Act*⁵ subsection (2) of which reads as follows:

260. ...

(2) If a company desires to discontinue a passenger-train service, the company shall, in accordance with the rules and regulations of the Commission in that regard, file with the Commission an application to discontinue that service.

In this connection it refers to the definition of passenger-train service in subsection (1) which reads:

260. (1) In this section and section 261

"actual loss" means, in relation to a passenger-train service,

(a) the excess, if any, of the costs incurred by the company in carrying passengers by the passenger-train service

over

(b) the revenues of the company attributable to the carrying of passengers by the passenger-train service;

"passenger-train service" means such train or trains of a company as are capable of carrying passengers and are declared by an order of the Commission, for the purposes of this section and section 261, to comprise a passenger-train service.

Subsections (3) and (4) refer to the provision of statements of costs and revenues with a view to enable the determination of actual loss. Subsection (5) provides that if the Commission finds that in the operation of passenger-train service with respect to which an application of discontinuance was made, the company "has incurred actual loss in one or more of the prescribed accounting years including the last year thereof" the Commission may determine that the passenger-train service is

⁵ R.S.C. 1970, c. R-2.

soulèvent les fins de non-recevoir excipées par l'ensemble desdits défendeurs puisque, advenant qu'elles soient reconnues fondées, il n'y aura plus alors aucune action sur laquelle asseoir la demande d'injonction interlocutoire de la demanderesse et en conséquence celle-ci sera automatiquement déboutée.

L'argument principal de la demanderesse, lorsqu'elle excipe de ces fins de non-recevoir, se fonde sur l'assertion quelque peu surprenante, que les espèces précédentes n'ont pas été examinées, voulant que la Commission canadienne des transports elle-même n'ait pu ordonner la suppression du service de trains de voyageurs en cause. Le premier moyen de la demanderesse à cet égard met en cause l'interprétation de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*⁵, paragraphe (2), que voici:

260. ...

(2) Si une compagnie désire supprimer un service de trains de voyageurs, la compagnie doit, en conformité des règles et règlements de la Commission à ce sujet, déposer à la Commission une demande de suppression de ce service.

A cet égard, le paragraphe renvoie à la définition de service de trains de voyageurs du paragraphe (1) que voici:

260. (1) Dans le présent article et l'article 261,

«perte réelle», relativement à un service de trains de voyageurs, désigne

a) l'excédent, s'il en est, des frais subis par la compagnie dans le transport des voyageurs par le service de trains de voyageurs

sur

b) les revenus de la compagnie provenant du transport des voyageurs par le service de trains de voyageurs;

«service de trains de voyageurs» désigne le train ou les trains d'une compagnie qui sont capables de transporter des voyageurs et qui sont déclarés par une ordonnance de la Commission, aux fins du présent article et de l'article 261, comprendre un service de trains de voyageurs.

Les paragraphes (3) et (4) parlent de la fourniture d'états des frais et revenus afin de permettre d'établir la perte réelle. Le paragraphe (5) dispose que si la Commission constate que dans l'exploitation d'un service de trains de voyageurs dont on a demandé la suppression, la compagnie «a subi ... une perte réelle dans une ou plusieurs des années de comptabilité prescrites et notamment, la dernière de ces années», la Commission peut décider que le service n'est pas rentable, que vraisemblablement

⁵ S.R.C. 1970, c. R-2.

uneconomic and is likely to continue to be uneconomic and should be discontinued, but if the company incurred no actual loss in its operation in the last year of the prescribed accounting years it shall reject the application without prejudice to any application that may subsequently be made for discontinuance of it. Subsection (6) provides that the Commission shall consider "all matters that in its opinion are relevant to the public interest". Subsection (7) provides that if it finds that such an uneconomic passenger-train service should be discontinued it shall by its order fix the date or dates for discontinuance of the operation of the service "or parts thereof as to the Commission appears to be in the public interest" but the discontinuance shall be not earlier than thirty days from the date of the order and not later than one year from the date of the order. Subsection (8) provides that if the Commission finds that the operation should not be discontinued, it must reconsider the application for discontinuance at intervals not exceeding five years from the date of the original application or last consideration thereof. Plaintiff's first submission in contesting the Commission's jurisdiction is that VIA Rail made no application for discontinuance and that Canadian Pacific suffered no loss in the year before the Order in Council, so that the Order in Council was therefore not merely setting aside a decision of the Commission but it was doing something which the Commission itself could not have done, being in contravention of the statute. There was however an application by Canadian Pacific dated October 31, 1969, to discontinue the said service which was rejected by the Railway Transport Committee on May 31, 1971 under Order R-11827. This was reviewed pursuant to subsection 260(8) of the *Railway Act* and on May 31, 1976 Order R-22892 again rejected the discontinuance. The matter was reviewed again on May 29, 1981, under Order R-32317 and VIA Rail and the Canadian Pacific were refused permission to discontinue the said service. The Order referred to the application of Canadian Pacific Limited to discontinue its said passenger-train service and goes on to state "the responsibility for which is now jointly shared by VIA Rail Canada Inc. (VIA Rail) and Canadian Pacific Limited, effective April 1, 1979 . . .". The actual loss for the 1979 year was set out as \$597,599 and for the year 1980 as \$888,913 both the said figures being indicated as representing those submitted but not

blement il continuera de ne pas l'être et qu'il devrait être supprimé. Mais si la compagnie n'a subi aucune perte réelle d'exploitation au cours de la dernière année de comptabilité prescrite, elle doit rejeter la demande sans préjudice de toute demande qui pourrait subséquemment être faite pour sa suppression. Le paragraphe (6) prévoit que la Commission examinera «toutes les questions qui, à son avis, concernent l'intérêt public». Le paragraphe (7) porte que si elle constate que l'exploitation d'un tel service non rentable de trains de voyageurs devrait cesser, elle fixera par son ordonnance la ou les dates, «qui lui semblent être d'intérêt public», de suppression du service «ou de parties de celui-ci»; l'arrêt ne devra pas avoir lieu pendant avant le trentième jour suivant la date de l'ordonnance ni plus d'un an après. Le paragraphe (8) dispose que si la Commission constate que l'exploitation ne doit pas cesser, elle doit réexaminer la demande de suppression à des intervalles ne dépassant pas cinq ans à compter de la date de la première demande ou de son dernier examen. Le premier moyen par lequel la demanderesse décline la compétence de la Commission est que VIA Rail n'a fait aucune demande de cessation de service et que le Canadien Pacifique n'a subi aucune perte dans l'année précédant le décret; le décret ne remplacerait donc pas simplement une décision de la Commission mais ferait ce que la Commission elle-même ne pourrait faire sans enfreindre la législation. Il existe toutefois une demande du Canadien Pacifique de mettre fin audit service remontant au 31 octobre 1969, demande que le Comité des transports par chemin de fer rejeta le 31 mai 1971 par son ordonnance R-11827. Celle-ci fut réexaminée conformément au paragraphe 260(8) de la *Loi sur les chemins de fer* et le 31 mai 1976, l'ordonnance R-22892 rejeta à nouveau la demande de suppression. Il y eut à nouveau réexamen le 29 mai 1981; sur le fondement de l'ordonnance R-32317 et VIA Rail et le Canadien Pacifique se virent refuser l'autorisation de mettre fin audit service. L'ordonnance mentionne la demande du Canadien Pacifique Limitée de mettre fin à son service de trains de voyageurs puis poursuit en parlant de la «responsabilité qui est maintenant partagée par VIA Rail Canada Inc. (VIA Rail) et Canadien Pacifique Limitée, à partir du 1^{er} avril 1979 . . .». La perte réelle pour l'année 1979 a été fixée à \$597,599 et celle pour l'année 1980, à \$888,913, ces deux chiffres étant présentés

as yet approved by the Committee. Figures show actual revenue decline from \$360,009 in 1979 to \$244,066 in 1980. The Committee goes on to find that VIA Rail in cooperation with the Committee is currently reworking its costing system and until the revised system is in place actual losses cannot be certified, but adds that the figures submitted by VIA Rail Canada and Canadian Pacific Limited represent reasonable estimates of the losses incurred and concludes, "While a final verification of these estimates may result in minor adjustments to claimed costs or revenues, the Committee is satisfied that this will not significantly alter the magnitude of losses incurred in this service". It expresses the view that the Toronto—Havelock service "may be essentially commuter in nature and therefore of a type for which subsidies may not be forthcoming" and that it intends to review the case to decide whether or not the service should continue to be designated as a passenger-train service for the purpose of sections 260 and 261 of the *Railway Act*. Section 261 is the section that provides that when an uneconomic service is being operated the Commission "shall certify the amount of the actual loss" and 80% thereof may then be paid to the company out of the Consolidated Revenue Fund. Subsection (8) provides that this does not apply "in respect of a passenger-train service accommodating principally persons who commute between points on the railway of the company providing the service". It is not necessary for the purpose of the present proceedings to determine whether in fact the said passenger-train service is a commuter service or not, which eventual issue would only arise if VIA Rail were ordered to continue the operation of it in cooperation with Canadian Pacific Limited as a result of the setting aside of P.C. 1981-2171 as plaintiff seeks. It is of some interest to note that even though VIA Rail itself is a Crown corporation an affidavit submitted on its behalf indicates that up to the present it has been reimbursed by the Government of Canada for any losses suffered.

What is apparent and significant is that the Governor in Council can be presumed to have had before it these figures which, while they were not

comme soumis au Comité sans qu'il les ait approuvés. Ces chiffres indiquent une diminution réelle des recettes, qui passent de \$360,009 en 1979 à \$240,066 en 1980. Le Comité constate ensuite que VIA Rail, de concert avec le Comité, est à réformer son système de calcul des frais d'exploitation; tant que le nouveau système ne sera pas en place, on ne pourra garantir les chiffres des pertes réelles. Le Comité ajoute que les chiffres qu'ont soumis VIA Rail Canada et le Canadien Pacifique Limitée représentent un estimé raisonnable des pertes subies; il conclut: «Il [le Comité] apportera peut-être, lors de la vérification finale, des rajustements mineurs; toutefois, il est convaincu que ces rajustements n'auront guère d'incidence sur l'importance des pertes subies.» Le Comité exprime l'avis que la ligne Toronto—Havelock «peut comprendre essentiellement un service de banlieue pour lequel il ne peut y avoir de subventions» ainsi que son intention d'étudier ce cas afin de décider si oui ou non on doit continuer à désigner ce service comme un service de trains de voyageurs aux termes des articles 260 et 261 de la *Loi sur les chemins de fer*. L'article 261 est l'article qui prévoit que la Commission, lorsqu'un service non rentable est exploité, «doit . . . certifier le montant de la perte réelle» dont 80%, prélevé sur le Fonds du revenu consolidé, peut alors être remis à la compagnie. Le paragraphe (8) dispose que cela ne s'applique pas «en ce qui concerne un service de trains de voyageurs qui transporte principalement des abonnés ou autres personnes voyageant régulièrement entre des points situés sur le chemin de fer de la compagnie assurant le service». Il n'est pas nécessaire, pour les besoins de la cause, de décider si effectivement ledit service de trains de voyageurs constitue un service de banlieue ou non; cette question ne se poserait que si on devait ordonner à VIA Rail de poursuivre son exploitation en collaboration avec le Canadien Pacifique Limitée par suite de l'annulation du C.P. 1981-2171 selon le vœu de la demanderesse. Il n'est pas sans intérêt de noter que, même si VIA Rail elle-même est une société de la Couronne, une déposition sous serment soumise en son nom indique que jusqu'à présent le gouvernement du Canada l'a remboursée de toutes les pertes subies.

Ce qui est évident, et significatif, c'est qu'on peut présumer que le gouverneur en conseil a eu connaissance de ces chiffres qui, bien qu'ils n'aient

finally certified were accepted as being reasonably accurate by the Commission and that Canadian Pacific and VIA Rail are joined together in its Order R-32317 which is set aside by P.C. 1981-2171 with respect to the line in question.

Reference should also be made to section 48 of the *National Transportation Act*⁶ which Act must be read in conjunction with the *Railway Act*. That section reads:

48. The Commission may, of its own motion, or shall, upon the request of the Minister, inquire into, hear and determine any matter or thing that, under this Part or the *Railway Act*, it may inquire into, hear and determine upon application or complaint, and with respect thereto has the same powers as, upon any application or complaint, are vested in it by this Act.

Whether or not VIA Rail had itself made an application for discontinuance of the service in question as a result of financial losses resulting from the operation thereof, the Commission could itself have of its own motion inquired into this.

I do not accept the argument therefore that, since there was no application by VIA Rail itself to discontinue the service but the Committee merely acted on the original application by Canadian Pacific which now no longer operates the service or suffers the loss, it had no jurisdiction to deal with the application.

Plaintiff's second argument as to the lack of jurisdiction of the Commission to order discontinuance of the Toronto—Havelock passenger-train service is also of a tenuous nature and unacceptable. Plaintiff makes a distinction between the discontinuance of a passenger-train service pursuant to subsection 260(2) of the *Railway Act* and an application for abandonment of an uneconomic line dealt with in sections 252 and following. Certainly discontinuance of passenger-train service on a line is not the same thing as abandonment of the line which may continue to be used for freight. Plaintiff contends that there is an obligation on the railway companies pursuant to section 262 of the *Railway Act* to provide suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage, including of course passenger traffic, and that a distinction must be made between discontinuing a passenger-train service and discon-

pas été définitivement établis, ont été considérés comme suffisamment précis par la Commission; et c'est aussi que le Canadien Pacifique et VIA Rail sont conjointement visés dans son ordonnance R-32317 qu'abroge le C.P. 1981-2171 pour ce qui est de la ligne en cause.

On se reportera aussi à l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports*⁶, qu'il faut rapprocher de la *Loi sur les chemins de fer*. Voici l'article:

48. La Commission peut, de son propre mouvement, ou doit, à la demande du Ministre, instruire, entendre et juger toute affaire ou question qu'elle peut, en vertu de la présente Partie ou de la *Loi sur les chemins de fer*, instruire, entendre et juger sur une demande ou sur une plainte, et, à cet égard, elle a les mêmes pouvoirs que la présente loi lui confère pour statuer sur une demande ou sur une plainte.

Indépendamment de toute demande de suspension par VIA Rail du service en cause par suite de pertes financières résultant de son exploitation, la Commission pouvait, elle-même, de son propre mouvement, enquêter à ce sujet.

Je ne reconnais donc pas comme fondé l'argument voulant que, puisqu'il n'y a eu aucune demande de VIA Rail de mettre fin au service et que le Comité a simplement agi sur la demande initiale du Canadien Pacifique, lequel n'exploite plus le service, et ne subit donc aucune perte, il n'est plus compétent en la matière.

Le second moyen qu'invoque la demanderesse pour décliner la compétence de la Commission en matière de suppression du service de trains de voyageurs Toronto—Havelock est tout aussi ténu et inacceptable. La demanderesse distingue la suppression d'un service de trains de passagers, conformément au paragraphe 260(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, de la demande d'abandon d'une ligne non rentable, visée aux articles 252 et suivants. Certes, la suppression d'un service de trains de voyageurs sur une ligne n'est pas l'abandon de la ligne elle-même qu'on peut toujours utiliser pour le fret. La demanderesse soutient que les compagnies ferroviaires ont l'obligation, selon l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, d'offrir un espace adéquat pour tout objet de transport, y compris les passagers; il faudrait distinguer la suppression d'un service de trains de voyageurs de la suppression de tout service de transport de

⁶ R.S.C. 1970, c. N-17.

⁶ S.R.C. 1970, c. N-17.

tinuing all passenger-train service over a particular route as the Order in Council complained of in the present action does. Reference was made to section 3 of the *National Transportation Act* outlining national transportation policy the preamble to which reads as follows:

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

It is argued that the users of transportation must therefore be protected. It is contended therefore that since subsection (6) of section 260 of the *Railway Act* requires that, "In determining whether an uneconomic passenger-train service or parts thereof should be discontinued, the Commission shall consider all matters that in its opinion are relevant to the public interest" the words "public interest" mean the interest of the members of the public using the transportation service.

It should be pointed out however that section 262 appears in the section of the *Railway Act* headed TRAFFIC, TOLLS AND TARIFFS, with a subheading *Accommodation for Traffic*, and merely sets out what a railway company must do in connection with the traffic on the lines it is operating. It is sections 252 to 258 which deal with abandonment of a railway line while sections 260 and 261 are those dealing with rationalization of lines or operations. Sections 252 to 261 inclusive come under the heading ABANDONMENT AND RATIONALIZATION OF LINES OR OPERATIONS. Plaintiff's argument that while the law permits the discontinuance of certain trains operated as passenger-train service on a given line, it does not permit under sections 260 and 261 the discontinuance of all trains operating such service on said line and that such an order is beyond the jurisdiction of the Commission itself, must be rejected. Not only does the very definition of passenger-train service refer to a "train or trains" and "trains" could presumably refer to all trains in such service, but the *reductio ad absurdum* of plaintiff's argument if it were accepted would be

passagers sur une ligne particulière, comme fait le décret en cause. On cite l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*, lequel énonce la politique nationale en matière de transport; en voici le paragraphe liminaire:

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

Il s'ensuit, fait-on valoir, qu'il faut protéger les usagers des moyens de transport et que, vu le paragraphe (6) de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*: «Lorsqu'elle décide si un service non rentable de trains de voyageurs ou des parties de celui-ci doivent ou non être supprimés, la Commission doit examiner toutes les questions qui, à son avis, concernent l'intérêt public», l'«intérêt public» étant l'intérêt des membres du public ayant recours à ce moyen de transport.

Il faut dire toutefois qu'on trouve l'article 262 dans la section de la *Loi sur les chemins de fer* intitulée TRANSPORT, TAXES ET TARIFS, avec comme sous-titre *Aménagements pour le transport*, lequel ne fait qu'énoncer les obligations que contracte une compagnie ferroviaire à l'égard du trafic qui emprunte ses lignes. Ce sont les articles 252 à 258 qui traitent de l'abandon des lignes de chemins de fer; les articles 260 et 261 traitent de la rationalisation des lignes ou des exploitations. On trouve les articles 252 à 261, inclusivement, sous le titre ABANDON ET RATIONALISATION DE LIGNES OU D'EXPLOITATIONS. L'argument de la demanderesse voulant que si la loi autorise de ne plus mettre en service certains trains utilisés pour le transport de passagers sur une ligne donnée cela n'autorise pas, sur le fondement des articles 260 et 261, de n'affecter aucun train que ce soit à ce service sur ladite ligne, une telle ordonnance échappant à la compétence de la Commission elle-même, doit être rejeté. Non seulement la définition même de service de trains de voyageurs parle-t-elle de «train ou [de] trains», et le terme «trains» présument, désigne tous les trains d'un tel ser-

that once such passenger-train service had been established, the law would not permit the abandonment of it even if it were, for example, carrying only 10 passengers per day and losing \$1,000,000 per year, as while this might be in the interest of the “public” it would not be in the interest of the “users” of the service. It is also not without significance that subsection (7) of section 260 of the *Railway Act* states that when the Commission determines that an uneconomic passenger-train service should be discontinued it shall by order fix the date for the “discontinuance of the operation of the service or parts thereof as to the Commission appears to be in the public interest”. Certainly the use of the words “or parts thereof” in conjunction with the word “service” indicates that it cannot only be partially discontinued but also fully discontinued.

A serious argument as to whether the Commission itself would have had jurisdiction to issue an order in the terms of the Order in Council arises from the wording of subsection (7) of section 260 of the *Railway Act* (*supra*) which clearly provides that the discontinuance date shall not be set later than one year from the date of the order. It is therefore correct that the Commission could not on or about August 6, 1981, have issued an order for the discontinuance of passenger-train service from Toronto—Havelock line as of September 7, 1982, which is what the Order in Council did as this would clearly have been contrary to the statute. The serious question arises therefore as to whether the Governor in Council could itself issue an Order in Council which if it had been an order of the Commission could have been set aside as being in contravention of subsection (7) of section 260 of the *Railway Act*. The judgments in the Saskatchewan and Quebec cases dealing with the validity of the same Order in Council did not have to consider the fact that with respect to the Toronto—Havelock line and the two other Ontario lines referred to (*supra*) discontinuance was not to take place until more than a year after the date of the Order in Council. They relied primarily on the provisions of subsection 64(1) of the *National Transportation Act* in sustaining its validity, which subsection reads as follows:

vice, mais l'argument de la demanderesse, poussé à l'absurde, s'il était accepté, amènerait à conclure qu'une fois un tel service de trains de voyageurs instauré, la loi n'en autorise pas l'abandon même si, par exemple, on ne devait transporter que dix passagers par jour et perdre un million de dollars par année car, bien que cet abandon puisse être dans l'intérêt du «public» en général, ce ne serait pas dans l'intérêt du public «usager» du service. Ce n'est pas non plus pour rien que le paragraphe (7) de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer* dit que lorsque la Commission décide qu'un service de trains de voyageurs non rentable doit être supprimé, elle doit, par ordonnance, fixer la date ou les dates «qui lui semblent être d'intérêt public pour l'arrêt de l'exploitation du service ou de parties de celui-ci». Certainement l'emploi des termes «ou de parties de celui-ci», rapprochés du terme «service», indique que celui-ci peut non seulement être supprimé en partie mais aussi entièrement.

Le libellé du paragraphe (7) de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer* (précité), qui dispose clairement qu'on ne saurait fixer la date de cessation d'un service à plus d'un an de la date de l'ordonnance soulève un doute sérieux quant à la compétence de la Commission de prononcer elle-même une ordonnance dans les termes du décret. Il est donc exact que la Commission ne pouvait, vers le 6 août 1981, rendre une ordonnance de suppression du service de trains de voyageurs de la ligne Toronto—Havelock à compter du 7 septembre 1982, ce que le décret a fait, car cela aurait été clairement contraire à la loi. La question se pose donc sérieusement de savoir si le gouverneur en conseil pouvait lui-même prendre un décret qui, s'il s'était agi d'une ordonnance de la Commission, aurait pu être cassé comme contraire au paragraphe (7) de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*. Les espèces saskatchewanaise et québécoise qui traitent de la validité du même décret n'ont pas eu à prendre en compte le fait que dans le cas de la ligne Toronto—Havelock et des deux autres lignes ontariennes mentionnées (ci-dessus), l'arrêt ne devait avoir lieu que plus d'un an après la prise du décret. Elles se fondent principalement sur les dispositions du paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* pour en soutenir la validité; voici ce paragraphe:

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

Reference was made to a number of passages from the judgment of the Supreme Court in the *Inuit Tapirisat* case (*supra*). In the present case plaintiff contends that while if those judgments are correct the Governor in Council may have the wide powers attributed to it to vary or rescind orders of the Commission without a prior hearing by the Commission this power does not extend to making an order that could not originally have been made by the Commission itself. According to this argument varying or rescinding an order does not extend to substituting an order which could not have been legally made by the Commission and that in so doing the Governor in Council exceeded its jurisdiction. Reference was made to the passage in the judgment of Mr. Justice Estey at page 748 where he stated:

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

and again to the passage on page 753:

While the CRTC must operate within a certain framework when rendering its decisions, Parliament has in s. 64(1) not burdened the executive branch with any standards or guidelines in the exercise of its rate review function. Neither were procedural standards imposed or even implied. That is not to say that the courts will not respond today as in the *Wilson* case *supra*, if the conditions precedent to the exercise of power so granted to the executive branch have not been observed.

At page 756 the judgment states:

The guidelines mandated by Parliament in the case of the CRTC are not repeated expressly or by implication in s. 64. The function applies to broad, quasi-legislative orders of the Commission as well as to inter-party decisions. In short, the discretion of the Governor in Council is complete provided he observes the jurisdictional boundaries of s. 64(1).

At pages 758-759 it is stated, dealing with the fact that the function has been assigned to a tier of agencies, in that case the CRTC in the first instance and the Governor in Council in the second

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

Ont été mentionnés plusieurs passages de l'arrêt de la Cour suprême *Inuit Tapirisat* (précité). En l'espèce, la demanderesse soutient, si ces jugements sont fondés, que le gouverneur en conseil peut fort bien détenir les pouvoirs, fort étendus, de modifier ou de rescinder les ordonnances de la Commission sans audience préalable par celle-ci mais qu'ils ne vont pas jusqu'à lui permettre d'ordonner ce que la Commission elle-même n'aurait pu originellement ordonner. Modifier ou rescinder une ordonnance n'équivaudrait pas à substituer à une ordonnance un décret que n'aurait pu rendre la Commission; ce faisant, le gouverneur en conseil sortirait de sa compétence. Et de citer le passage suivant de l'arrêt, rédigé par le juge Estey, à la page 748:

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

et, à nouveau, le passage suivant, à la page 753:

Alors que le CRTC doit prendre ses décisions dans un certain cadre, le par. 64(1) n'impose pas à l'Exécutif de normes ou de règles applicables à l'exercice de sa fonction de révision des tarifs. Le législateur n'a pas imposé non plus de normes de procédure expresses ou même implicites. Cela ne veut pas dire que les tribunaux ne réagiront pas aujourd'hui comme dans l'arrêt *Wilson*, précité, si les conditions préalables à l'exercice du pouvoir ainsi conféré à l'Exécutif n'ont pas été respectées.

A la page 756, l'arrêt dit:

Les règles auxquelles le législateur a astreint le CRTC ne sont pas répétées ni expressément ni implicitement à l'art. 64. Cette fonction s'applique aux ordonnances générales, quasi législatives du Conseil, de même qu'aux décisions *inter partes*. Bref, le gouverneur en conseil a entière discrétion dans la mesure où il respecte les limites fixées à sa compétence par le par. 64(1).

Aux pages 758 et 759, en parlant du fait que la fonction a été assignée à deux paliers, au CRTC en premier lieu et au gouverneur en conseil en second, on dit

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

There is no doubt that pursuant to section 64 the Governor in Council was entitled to vary Order No. R-32317 of the Commission dealing with this rail line* which required that a limited passenger-train service as set out therein be maintained on it, but there is a serious question as to whether in so doing it could contravene subsection (7) of section 260 of the *Railway Act* by making the discontinuance effective more than one year after the date of the Order in Council. While the question may be somewhat academic in that the Governor in Council can remedy the situation by now passing another Order in Council with respect to this line, and, if desired, the other railway passenger-train services ordered to be discontinued by September 7, 1982, and registering same under the *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38, this possibility is not a matter which the Court should take into consideration in dealing with the present motion.

For the reasons I have given I find that in addition to subparagraphs (a), (b), (c), (d), (e), (h) and (j) of paragraph 19 of the amended statement of claim abandoned by plaintiff as a result of the Saskatchewan and Quebec judgments, subparagraphs (f), (g) and (i)(ii) should also be struck. Since there is considerable doubt about the jurisdiction of the Governor in Council to adopt an Order in Council ordering the discontinuance of a rail service effective more than one year after the date of the Order in Council, which the Transport Commission could not have done itself because of subsection (7) of section 260 of the *Railway Act* I believe that subparagraph (i)(i) should not be struck at this time. Defendants the Attorney General of Canada and the Minister of Transport in their motion and defendant Canadian National Railway Company in its motion to strike suggest the possibility of an alternative order whereby

* Order No. R-31300 dated August 14, 1980, referred to by Justice Collier [at page 11] as "a pulling together in one Order of all the passenger-train services existing at the time of the Order" was also affected by P.C. 1981-2171.

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

a

Il ne fait aucun doute que le gouverneur en conseil, sur le fondement de l'article 64, pouvait modifier l'ordonnance n° R-32317 de la Commission qui visait cette ligne de chemin de fer* et exigeait le maintien d'un service limité de trains de passagers, selon les modalités énoncées. Mais une question sérieuse se pose: ce faisant, il pouvait y avoir infraction au paragraphe (7) de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*, si la suppression ne devait prendre effet que plus d'un an après la prise du décret. C'est peut-être là une hypothèse d'école; le gouverneur en conseil peut remédier à la situation en prenant maintenant un autre décret concernant cette ligne ainsi que, si désiré, les autres services de trains de voyageurs dont la suppression a été ordonnée pour le 7 septembre 1982, et en l'enregistrant conformément à la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, c. 38. La Cour n'a pas cependant à prendre en compte une telle possibilité en instruisant la requête en cause.

f

Pour les motifs donnés, je statue donc qu'outre les alinéas a), b), c), d), e), h) et j) du paragraphe 19 de la déclaration révisée, que la demanderesse abandonne par suite des espèces saskatchewanaise et québécoise, les alinéas f), g) et i)(ii) devront aussi être radiés. Comme il existe un doute considérable sur la compétence du gouverneur en conseil de prendre un décret ordonnant la suppression d'un service ferroviaire plus d'un an après la prise dudit décret, ce que la Commission des transports n'aurait pu elle-même faire vu le paragraphe (7) de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*, je pense que l'alinéa i)(i) ne devrait pas être radié à ce moment-ci. Les défendeurs ci-après: le procureur général du Canada et le ministre des Transports dans leur requête, et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, dans la sienne, évoquent la possibilité d'une ordonnance de remplacement qui, au lieu de radier la déclaration,

* L'ordonnance n° R-31300, en date du 14 août 1980, qualifiée par le juge Collier [à la page 11] de «refonte en une seule ordonnance de tous les services de trains de voyageurs existant à l'époque» était aussi visée par le C.P. 1981-2171.

instead of striking the entire statement of claim such order shall set down for determination by the Court pursuant to Rule 474 the following question of law:

Are the variation of Order No. R-32317 of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission, and the variation of that part of Order No. R-31300 of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission which affects the Toronto-Havelock passenger train service, effected by Schedules IX and XVII respectively of Order-In-Council P.C. 1981-2171, invalid by reason of the fact that they purport to take effect more than one year after the Order-In-Council was made?

I adopt this alternative and will order that written memoranda on this point should be filed within two weeks from the date of this order and an application be then made to the Associate Chief Justice to fix a time and place for argument on this question of law. If the answer to such question of law should be in the negative then plaintiff's entire statement of claim will be struck. It is desirable that this issue be disposed of rapidly as affidavit evidence submitted by VIA Rail indicates that steps have already been taken leading to the eventual discontinuance of the service on September 7, 1982, and with respect to the company's computerized reservation system, tariffs, equipment and train schedules will require considerable time to put into effect and even more time and expense to undo should the discontinuance of the service be set aside.

Until this question of law is settled it would be inappropriate to grant plaintiff's motion for interlocutory injunction, even if there were not other objections to granting of same which need not be decided at this time. Serious arguments were raised as to whether an interlocutory injunction can be used to stop the application of a legislative or administrative order, which is binding until set aside by a tribunal having authority to do so, before final judgment on the merits. Another argument made which need not be dealt with at this stage of the proceedings is whether section 23 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, would exclude the jurisdiction of this Court with respect to the injunctive relief sought because jurisdiction is given in wide terms under Part IV of the *National Transportation Act* to the Commission to make mandatory orders against the railroads. In any event no injunction would lie either

saisirait la Cour, sur le fondement de la Règle 474, de la question de droit suivante:

a [TRADUCTION] La modification de l'ordonnance n° R-32317 du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports et celle de la portion de l'ordonnance n° R-31300 du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports relative au service de trains de voyageurs Toronto-Havelock qu'opèrent les annexes b IX et XVII respectivement du décret C.P. 1981-2171 sont-elles invalides parce que prenant effet plus d'un an après la prise du décret?

Je choisis cette alternative; j'ordonnerai la production de mémoires écrits à ce sujet dans les deux c semaines de la présente ordonnance; demande devra alors être faite au juge en chef adjoint de fixer le lieu et le temps de l'instruction de cette question de droit. Si la réponse apportée à cette d question de droit devait être négative, l'ensemble de la déclaration de la demanderesse serait alors radié. Il importe que ce litige soit rapidement résolu comme l'indique la déposition sous serment qu'a administrée en preuve VIA Rail: des démarches ont déjà été entreprises pour l'arrêt du service e le 7 septembre 1982, ce qui, dans le cas du système informatique de réservations de la compagnie, de sa tarification, de son matériel et de ses horaires, demandera un temps considérable à mettre en œuvre et encore plus, en temps et en argent, à f remodeler advenant l'annulation de la suppression du service.

Tant que cette question de droit ne sera pas résolue, il sera inopportun d'accorder la requête g d'injonction interlocutoire de la demanderesse même s'il ne fallait statuer sur aucune autre fin de non-recevoir à son égard en ce moment. On a soulevé des arguments sérieux sur l'opportunité h d'une injonction interlocutoire pour empêcher l'application d'une ordonnance d'ordre législatif ou administratif, laquelle demeure obligatoire tant qu'un tribunal compétent ne l'a pas cassée, avant jugement définitif au fond. Autre argument qu'il i n'est pas nécessaire d'examiner en cet état de la cause: l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, n'enlève-t-il pas à notre juridiction toute compétence quant au recours en injonction exercé? Il est attribué à la Commission en termes fort larges, sur le fondement de la Partie IV de la *Loi nationale sur les transports*, la compétence de prononcer des ordon-

against the Minister of Transport or the Attorney General of Canada since the Minister of Transport, having recommended the Order in Council complained of, has nothing further to do in connection therewith and the same applies to the Attorney General of Canada who was sued merely as a party representing the Governor in Council. The position of the Canadian National Railway Company is more doubtful. Although plaintiff 496482 Ontario Inc. was incorporated by and for the members of the Toronto—Peterborough—Havelock Line Passenger Association and apparently has no interest in the lines operated by VIA Rail on behalf of Canadian National Railway Company, they were nevertheless included in the same Order in Council P.C. 1981-2171. The conclusions of the injunction are quite general and seek an order restraining said defendant along with VIA Rail Canada Inc. and Canadian Pacific Limited from suspending, discontinuing or altering the passenger-train services discontinued or altered by the said Order in Council and therefore if relief were given on the terms sought said defendant would also be so enjoined. I find therefore that the motion for injunction should be dismissed as against the Attorney General of Canada and the Minister of Transport for Canada but continued *sine die* against VIA Rail Canada Inc., Canadian Pacific Limited and Canadian National Railway Company to be brought on again on one week's notice following the decision of the legal issue set down for determination under Rule 474.

nances de faire visant les compagnies ferroviaires. De toute façon, aucune injonction ne saurait être lancée contre le ministre des Transports ou le procureur général du Canada; le ministre des Transports, une fois qu'il a recommandé de prendre le décret entrepris, n'a plus rien à voir avec celui-ci et le procureur général du Canada n'a été poursuivi, lui, que comme représentant du gouverneur en conseil. La position de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada est plus ambiguë. Quoique la demanderesse 496482 Ontario Inc. ait été constituée par et pour les membres de la Toronto—Peterborough—Havelock Line Passenger Association et qu'elle ne s'intéresse apparemment nullement aux lignes ferroviaires qu'exploite VIA Rail au nom de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, celles-ci ont néanmoins été incluses dans le même décret C.P. 1981-2171. Les conclusions à l'injonction sont fort générales; on conclut en effet à une ordonnance interdisant à ladite défenderesse, de même qu'à VIA Rail Canada Inc. et au Canadien Pacifique Limitée, de suspendre, supprimer ou limiter les services de trains de voyageurs suspendus ou limités par ledit décret. Si donc on devait y faire droit, dans ces termes, ladite défenderesse serait aussi visée. Je juge donc que la requête d'injonction doit être rejetée en ce qui concerne le procureur général du Canada et le ministre des Transports du Canada mais reportée *sine die* dans le cas de VIA Rail Canada Inc., du Canadien Pacifique Limitée et de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; elle sera réintroduite, à une semaine de préavis, suivant la décision sur la question de droit soumise sur le fondement de la Règle 474.