

T-5238-81

T-5238-81

**The City of Melville, the Town of Watrous, Transport 2000 Saskatchewan, and the Attorney General of Saskatchewan (Plaintiffs)**

v.

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

Trial Division, Collier J.—Regina, November 9, 10 and 11, 1981.

*Practice — Motions to strike pleadings — Governor in Council on its own motion and pursuant to subs. 64(1) of the National Transportation Act varied Orders of the Canadian Transport Commission, discontinuing certain passenger-train services — Action alleges that Order in Council is invalid because there was no timely or relevant order of the Commission determining the economic viability of the service or whether it should be continued in the public interest; the Final Plan was not an order of the Commission; and the Governor in Council failed to comply with the rules of procedural fairness — Order in Council is also impugned for failure to comply with s. 5 of the Statutory Instruments Act — Whether the statement of claim discloses a reasonable cause of action — Motions allowed — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 48, 64(1) — Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38, s. 5 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 260(8).*

Motions are brought by the defendants, the Attorney General of Canada and Via Rail Canada Inc., to strike out the statement of claim on the grounds that no reasonable cause of action is disclosed. The defendant companies provided transcontinental passenger-train service pursuant to Orders of the Canadian Transport Commission. The Governor in Council on its own motion and pursuant to subsection 64(1) of the *National Transportation Act* amended and varied the Commission's Orders, discontinuing certain passenger-train services. Subsection 64(1) provides that the Governor in Council may at any time, either upon petition of any party or of his own motion, vary or rescind any order of the Commission. The action seeks a declaration that the Order in Council is invalid because the Cabinet exceeded its jurisdiction. The plaintiffs submit that there was no timely or relevant order of the Commission determining either the economic viability of the service in question or whether it should be continued in the public interest. It was said that the Commission had not fulfilled its duty under subsection 260(8) of the *Railway Act* to reconsider the Orders before the expiry of five years from their date, and therefore the Orders were spent and Cabinet could not vary them. It was also submitted that the Final Plan was not an order of the Commission and therefore could not be varied or rescinded pursuant to subsection 64(1). The plaintiffs argued that the Governor in Council failed to comply with the rules of procedural fairness in that in operating on its own initiative in the absence of a timely and relevant determination of the public

**City of Melville, Town of Watrous, Transport 2000 Saskatchewan et le procureur général de la Saskatchewan (Demandeurs)**

c.

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

Division de première instance, le juge Collier—Regina, 9, 10 et 11 novembre 1981.

*Pratique — Requêtes en radiation des plaidoiries — Modifications par le gouverneur en conseil, de son propre mouvement et sur le fondement du par. 64(1) de la Loi nationale sur les transports, d'ordonnances de la Commission canadienne des transports ayant pour effet de mettre fin à certains services de trains de voyageurs — Invalidité prétendue du décret vu l'absence d'ordonnance pertinente et actuelle de la Commission statuant soit sur la viabilité économique du service, soit sur son maintien dans l'intérêt public, le Plan définitif ne constituant pas une ordonnance de la Commission et le gouverneur en conseil n'ayant pas respecté les règles de l'équité procédurale — Contestation aussi du décret pour non-respect du délai de l'art. 5 de la Loi sur les textes réglementaires — Articulation ou non dans la déclaration d'une cause raisonnable d'action — Requêtes accueillies — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 48, 64(1) — Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, c. 38, art. 5 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 260(8).*

Les défendeurs, le procureur général du Canada et Via Rail Canada Inc. présentent des requêtes pour fin de non-recevoir, motif pris qu'aucune cause raisonnable à la demande n'apparaît dans la déclaration. Les compagnies défenderesses fournissent des services transcontinentaux de transport de voyageurs par train conformément à des ordonnances de la Commission canadienne des transports. Le gouverneur en conseil, de sa propre initiative et sur le fondement du paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, a modifié et révisé les ordonnances de la Commission mettant fin à certains services de trains de voyageurs. Le paragraphe 64(1) prévoit que le gouverneur en conseil peut à toute époque, soit à la requête d'une partie, soit de son propre mouvement, modifier ou rescinder toute ordonnance de la Commission. L'action engagée conclut à un jugement déclaratoire disant que le décret est invalide parce que le cabinet serait sorti de sa compétence. Les demandeurs soutiennent qu'il n'existait aucune ordonnance de la Commission, pertinente et actuelle, statuant soit sur la viabilité économique du service en question, soit sur son maintien dans l'intérêt public. La Commission n'avait pas, disait-on, exécuté l'obligation, que lui imposait le paragraphe 260(8) de la *Loi sur les chemins de fer*, de réexaminer les ordonnances avant qu'elles n'aient cinq ans; les ordonnances seraient donc caduques et le cabinet n'aurait pu les modifier. Le Plan définitif, faisait-on valoir, ne constituait pas une ordonnance de la Commission; il ne pouvait donc être modifié ni rescindé sur le fondement du paragraphe 64(1). Les demandeurs soutenaient que le gouver-

interest, it did not have any material or information on which to base its decision. The defendants say that the only condition precedent is that before Cabinet varies or rescinds a Commission order, there must be a Commission order in existence. The plaintiffs say that the order sought to be varied must be timely and relevant; that the Cabinet can have no greater jurisdiction than the Commission had in making the orders under review; and that if any of the Commission's orders are invalid then the Cabinet has no jurisdiction to vary them. Finally, the plaintiffs submitted that the Order in Council was ineffective because there was not timely compliance with section 5 of the *Statutory Instruments Act*. The question is whether the statement of claim discloses a reasonable cause of action.

*Held*, the motions are allowed and the statement of claim is struck out. There is no force in the plaintiffs' argument that the Orders were not timely or relevant. Nothing in the statutes provides that the Orders cannot be varied after five years. Further, subsection 64(1) specifically permits the Cabinet to vary or rescind "at any time". On a fair reading of Order R-26520, it is clear that the Final Plan is incorporated into the Order and can therefore be varied under subsection 64(1). With respect to the submission that the Cabinet Order was made without any hearing, the answer is found in the *Inuit* case. The Cabinet does not have to go through that kind of procedure. There are no requirements of "procedural fairness" when Cabinet is exercising its powers under subsection 64(1). As to the contention that the discretion given in subsection 64(1) is not completely unfettered, provided the Cabinet is acting within its jurisdictional boundaries, its discretion is "complete". The statement of claim does not disclose a reasonable cause of action based on the jurisdictional attacks on the validity of the impugned Order in Council. The provisions requiring timely transmission to the Clerk of the Privy Council do not make the Order in Council ineffective.

*Carota v. Jamieson* [1977] 1 F.C. 19, applied. *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 S.C.R. 735, applied. *Montreal Street Railway Co. v. Normandin* [1917] A.C. 170, applied.

#### MOTIONS.

#### COUNSEL:

*Richard Scott, Q.C.* and *Karen Simonsen* for plaintiffs City of Melville, Town of Watrous and Transport 2000 Saskatchewan.

*Peter Glendinning* for plaintiff Attorney General of Saskatchewan.

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

*Marshall Rothstein, Q.C.* and *M. Huart* for defendant Via Rail Canada Inc.

neur en conseil n'avait pas respecté les règles de l'équité procédurale lorsqu'il avait agi de sa propre initiative sans que n'ait été établi l'intérêt public pertinent et actuel; il ne disposait ni de la documentation ni des renseignements qui lui auraient permis de fonder sa décision. Les défendeurs disaient que la seule condition préalable était que, avant que le cabinet ne modifie ou ne rescinde une ordonnance de la Commission, cette ordonnance devait exister. Les demandeurs répondaient que l'ordonnance que l'on voulait modifier devrait être actuelle et pertinente, que le Cabinet ne saurait détenir une compétence plus large que la Commission elle-même, lorsqu'elle a rendu les ordonnances contrôlées et que, si une ordonnance quelconque de la Commission s'avérait invalide, le Cabinet n'aurait pas la compétence de la modifier. Enfin les demandeurs ont prétendu que le décret était sans effet; il n'y avait pas eu respect du délai de l'article 5 de la *Loi sur les textes réglementaires*. Il échet d'examiner si la déclaration indique une cause raisonnable d'action.

*Arrêt*: les requêtes sont accueillies et la déclaration est radiée. L'argument des demandeurs voulant que les ordonnances n'aient été ni actuelles ni pertinentes, paraît sans force. Rien dans les lois ne dispose qu'une ordonnance ne peut être modifiée après cinq ans. D'ailleurs, le paragraphe 64(1) permet expressément au cabinet de modifier ou de rescinder «à toute époque». Après une lecture honnête de l'ordonnance R-26520, il apparaît clairement que le Plan définitif y a été incorporé et qu'il peut donc être modifié sur le fondement du paragraphe 64(1); quant à l'argument voulant que le décret du cabinet ait été pris sans audience, l'affaire *Inuit* fournit la réponse. Le cabinet n'a pas à respecter une procédure de ce genre. Aucune «équité dans la procédure» n'est requise lorsque le cabinet exerce les pouvoirs que lui accorde le paragraphe 64(1). Pour ce qui est de l'argument voulant que le pouvoir discrétionnaire qu'attribue le paragraphe 64(1) ne soit pas absolu: pourvu que le cabinet agisse dans les limites de sa compétence, son pouvoir discrétionnaire est «entier». La déclaration n'indique aucune cause raisonnable d'action fondée sur des exceptions d'incompétence quant à la validité du décret entrepris. Les dispositions qui exigent une transmission en temps opportun au greffier du Conseil privé n'enlèvent pas tout effet au décret.

Arrêts appliqués: *Carota c. Jamieson* [1977] 1 C.F. 19; *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 R.C.S. 735; *Montreal Street Railway Co. c. Normandin* [1917] A.C. 170.

#### REQUÊTES.

#### AVOCATS:

*Richard Scott, c.r.*, et *Karen Simonsen* pour les demandeurs City of Melville, Town of Watrous et Transport 2000 Saskatchewan.

*Peter Glendinning* pour le demandeur le procureur général de la Saskatchewan.

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

*Marshall Rothstein, c.r.*, et *M. Huart* pour la défenderesse Via Rail Canada Inc.

*John Bowles and Christian Wendlandt* for defendant Canadian Pacific Limited.

*Grant Nerbas and Paul Antymniuk* for defendant Canadian National Railways.

*John Bowles et Christian Wendlandt* pour la défenderesse Canadien Pacifique Limitée.

*Grant Nerbas et Paul Antymniuk* pour la défenderesse les Chemins de fer nationaux du Canada.

SOLICITORS:

*Thompson, Dorfman, Sweatman*, Winnipeg, for plaintiffs City of Melville, Town of Watrous and Transport 2000 Saskatchewan.

*Rendek, Toews, Kaufman*, Regina, for plaintiff Attorney General of Saskatchewan.

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

*Aikins, MacAulay & Thorvaldson*, Winnipeg, for defendant Via Rail Canada Inc.

*Legal Department, Canadian Pacific Limited*, Winnipeg and Montreal, for defendant Canadian Pacific Limited.

*Legal Department, Canadian National Railways*, Winnipeg, for defendant Canadian National Railways.

PROCUREURS:

*Thompson, Dorfman, Sweatman*, Winnipeg, pour les demandeurs City of Melville, Town of Watrous et Transport 2000 Saskatchewan.

*Rendek, Toews, Kaufman*, Regina, pour le demandeur le procureur général de la Saskatchewan.

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

*Aikins, MacAulay & Thorvaldson*, Winnipeg, pour la défenderesse Via Rail Canada Inc.

*Service du contentieux du Canadien Pacifique Limitée*, Winnipeg et Montréal pour la défenderesse Canadien Pacifique Limitée.

*Service du contentieux des Chemins de fer nationaux du Canada*, Winnipeg, pour la défenderesse les Chemins de fer nationaux du Canada.

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

COLLIER J.: I regret it has been necessary to resume these proceedings on Remembrance Day, November 11. Certainly, no disrespect to the traditions and why this holiday is observed, was intended. These legal matters are very urgent and of general public concern and interest.

My decision is that the motions to strike out the actions must succeed.

Here are my reasons:

There are four motions brought pursuant to Rule 419(1)(a). The defendants, the Attorney General of Canada and Via Rail Canada Inc., (hereinafter "the Attorney General" and "Via") moved to strike out the statement of claim against all defendants on the grounds that no reasonable cause of action is disclosed. The other defendants, (hereinafter "CP" and "CNR") bring similar motions to strike out the action as against themselves only.

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

LE JUGE COLLIER: C'est à regret que j'ai dû reprendre cette instance ce 11 novembre, jour du Souvenir. Il ne faut pas y voir une entorse au respect des traditions et à la raison d'être de ce congé. Ces questions juridiques sont fort urgentes et d'intérêt public et général.

Je juge que les fins de non-recevoir doivent être accueillies.

Voici mes motifs:

Quatre requêtes ont été présentées sur le fondement de la Règle 419(1)a). Les défendeurs, le procureur général du Canada et Via Rail Canada Inc., (ci-après appelés «le procureur général» et «Via») opposent une fin de non-recevoir à tous les défendeurs motif pris qu'aucune cause raisonnable à la demande n'apparaît dans la déclaration. Les autres défendeurs, (ci-après appelés «CP» et «CN») présentent des requêtes semblables qui ne visent cependant que les actions engagées contre eux.

The principles to be applied in dealing with summary procedures of the kind involved here have been laid down and followed for many years. The pleading should only be struck out in plain and obvious cases; or (as has been said in other words) where, taking the statement of claim at its face, the claim is obviously unsustainable or cannot succeed. I cited a number of relevant authorities in *Carota v. Jamieson* [1977] 1 F.C. 19. I shall not repeat them here.

Mr. Justice Estey, giving the judgment of the Supreme Court of Canada in *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 S.C.R. 735, put the matter this way, at page 740:

On a motion such as this a court should, of course, dismiss the action or strike out any claim made by the plaintiff only in plain and obvious cases and where the court is satisfied that "the case is beyond doubt" . . . .

For the purposes of the motions before me, the facts alleged in the statement of claim are assumed to be admitted and true.

The Canadian Transport Commission ("the C.T.C."), pursuant to statutory powers, issued certain Orders in respect of passenger-train services. The Orders relied upon by the plaintiffs are as follows:

- R-22125, dated January 29, 1976.
- R-22346, dated February 26, 1976.
- R-26520, dated March 8, 1978, purporting to implement the Final Plan.
- R-30914, dated May 29, 1980.
- R-31300, dated August 14, 1980.

I set out paragraph 11 of the statement of claim:

11. By virtue of the orders, decisions and recommendations referred to in the preceding paragraphs VIA, CNR and CP, during the year 1981 to date, provided daily east-west passenger train service to and from Montreal/Toronto-Winnipeg-Saskatoon-Edmonton-Jasper-Vancouver, "The Supercontinental", across the Province of Saskatchewan through the Plaintiffs, the City of Melville and the Town of Watrous utilizing CNR's main line track.

On August 6, 1981, the Governor in Council, on its own motion, and pursuant to subsection 64(1) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970,

Les principes à appliquer dans le cas de procédures sommaires du genre en cause en l'espèce ont été énoncés et appliqués depuis plusieurs années. L'acte de procédure ne doit être radié que dans les cas patents ou (comme on l'a déjà autrement dit) lorsque, au vu de la déclaration, la demande est manifestement insoutenable ou ne saurait être accueillie. J'ai déjà cité une jurisprudence importante à ce sujet dans l'espèce *Carota c. Jamieson* [1977] 1 C.F. 19. Je ne la citerai pas à nouveau ici.

Monsieur le juge Estey, rendant l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 R.C.S. 735, présente la chose comme suit, à la page 740:

Sur une requête comme celle-ci, un tribunal doit rejeter l'action ou radier une déclaration du demandeur seulement dans les cas évidents et lorsqu'il est convaincu qu'il s'agit d'un cas «au-delà de tout doute» . . . .

Pour statuer sur les requêtes dont je suis saisi, il faut considérer les faits articulés dans la déclaration comme avérés.

La Commission canadienne des transports («la C.C.T.») conformément aux pouvoirs que lui attribue la loi, a rendu certaines ordonnances relatives à certains services de trains de voyageurs. Voici les ordonnances dont font état les demandeurs:

- R-22125, en date du 29 janvier 1976.
- R-22346, en date du 26 février 1976.
- R-26520, en date du 8 mars 1978, cherchant à mettre en œuvre le Plan définitif.
- R-30914, en date du 29 mai 1980.
- R-31300, en date du 14 août 1980.

Je reproduis ici le paragraphe 11 de la déclaration:

[TRADUCTION] 11. En vertu des ordonnances, des décisions et des recommandations citées dans les paragraphes précédents, VIA, CN et CP, au cours de l'année 1981 et jusqu'à ce jour, ont fourni un service de trains de voyageurs est-ouest, quotidien, de Montréal à Vancouver et vice versa, en passant par Toronto, Winnipeg, Saskatoon, Edmonton et Jasper, dénommé «Le Supercontinental», lequel traversait la province de Saskatchewan et les villes demanderesse, City of Melville et Town of Watrous, empruntant la voie ferrée principale du CN.

Le 6 août 1981, le gouverneur en conseil, de sa propre initiative, et sur le fondement du paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*,

c. N-17, amended and varied the C.T.C. Orders set out above.

I think it can be said the Governor in Council is, for practical purposes, the Federal Cabinet. The effect of the Order in Council of August 6, 1981, is to discontinue certain passenger-train services which presently are available in certain communities in Saskatchewan. Those communities include the two plaintiffs, the City of Melville and the Town of Watrous.

The cuts in that particular service are to be effective November 15, 1981.

The Order in Council, cutting back the services, was registered, pursuant to the *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38, on November 3, 1981. It was published in the *Canada Gazette* on November 6, 1981 [SOR/81-892].

This action was commenced on October 23, 1981.

The plaintiffs seek a declaration that the August 6, 1981 Order in Council is invalid and a nullity because the Cabinet exceeded its jurisdiction. The grounds are set out in paragraph 14 of the statement of claim:

14. In so proceeding the Governor General acted outside of its jurisdiction and in excess of its powers in that:

(a) It did not comply with a condition precedent to the exercise of its jurisdiction because there was no timely or relevant order, decision, rule or regulation of the Commission determining either the economic viability of the passenger-train service in question, or whether it should be continued nonetheless in the public interest.

(b) The Final Plan being only a recommendation of the Commission to the Minister in October, 1977, is not an order or decision of the Commission and therefore cannot be varied or rescinded pursuant to Section 64(1) of the National Transportation Act.

(c) Its purported attempt to issue directions to VIA and CNR respecting those passenger-train services being provided by VIA pursuant to the Final Plan is invalid and unenforceable in light of the continuing provisions of Commission Orders R-26520 and R-30914.

(d) It failed to comply with the rules of procedural fairness in that, in operating on its own initiative, in the absence of timely and relevant determination of the public interest, it did not have any material or information on which to base its decision.

It is said, alternatively, the Order in Council is ineffective, because there was not timely compliance with section 5 of the *Statutory Instruments*

S.R.C. 1970, c. N-17, modifia et révisa les ordonnances de la C.C.T. précitées.

Je crois que l'on peut dire que le gouverneur en conseil est constitué, à toutes fins pratiques, par le cabinet fédéral. L'effet du décret du 6 août 1981 est de mettre fin à certains services de trains de voyageurs actuellement offerts à certaines localités de la Saskatchewan. Parmi ces localités, il y a les deux demandereses, City of Melville et Town of Watrous.

Les coupures effectuées dans ce service particulier doivent prendre effet le 15 novembre 1981.

Le décret qui effectue la coupure dans ces services fut enregistré, conformément à la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, c. 38, le 3 novembre 1981. Il fut publié dans la *Gazette du Canada* le 6 novembre 1981 [DORS/81-892].

L'action fut intentée le 23 octobre 1981.

Les demandeurs concluent à jugement déclarant que le décret du 6 août 1981 était invalide et nul, le cabinet étant sorti de sa compétence, motif pris de ce qu'énonce le paragraphe 14 de la déclaration:

[TRADUCTION] 14. Ce faisant, le gouverneur général est sorti de sa compétence et a commis un excès de pouvoir en ce que:

a) Il n'a pas rempli la condition nécessaire à l'exercice de sa compétence car il n'existait aucune ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, pertinent et actuel, statuant soit sur la viabilité économique du service de trains de voyageurs en question soit sur son maintien malgré tout dans l'intérêt public.

b) Le Plan définitif n'étant qu'une recommandation qu'a faite la Commission au Ministre en octobre 1977, il ne constitue ni une ordonnance ni une décision de la Commission et, en conséquence, il ne saurait être modifié ni rescindé sur le fondement de l'article 64(1) de la Loi nationale sur les transports.

c) Ses prétendues directives à VIA et au CN au sujet des services de trains de voyageurs fournis par VIA conformément au Plan définitif sont invalides et ne sauraient être exécutées eu égard aux dispositions en vigueur des ordonnances R-26520 et R-30914 de la Commission.

d) Il n'a pas respecté les règles de l'équité procédurale lorsqu'il a agi de sa propre initiative sans que n'ait été établi l'intérêt public pertinent et actuel; il ne disposait pas de la documentation ni des renseignements sur lesquels il aurait pu fonder sa décision.

Subsidiairement, on prétend que le décret est sans effet parce qu'il n'y a pas eu respect du délai de l'article 5 de la *Loi sur les textes réglementaires*.

*Act.* The statement of claim asserts non-registration in accordance with section 9 of the statute. But, the Order in Council was registered after the statement of claim was filed. The parties agreed that section 5 was now the appropriate provision in respect of the argument as to whether the Order in Council is ineffective.

Before turning to consideration of the arguments and counter-arguments on the motions to strike, I say this: no further facts, which might be adduced on the discovery processes or at trial, would, in my opinion, assist in determining the issues before me. The situation here is akin to the *Inuit* case, where, at page 741, this was said:

The issue so raised requires for its disposition neither additional pleadings nor any evidence. I therefore agree with respect with the judge of first instance that it is a proper occasion for a court to respond in the opening stages of the action to such an issue as this application raises.

At the centre of the issues here are the powers of the Governor in Council as set out in subsection 64(1) of the *National Transportation Act*:

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.

Central, also, is the *Inuit* decision and what was there said about subsection 64(1).

The facts in the *Inuit* case were, briefly, as follows:

Bell Canada applied to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the C.R.T.C.) for an increase in rates. The C.R.T.C. held hearings. The plaintiffs participated. The C.R.T.C. gave a decision. There were petitions by the plaintiffs to the Cabinet, requesting variation of the C.R.T.C. decision. Bell Canada replied to the petitions. The Governor in Council refused to vary the C.R.T.C. decision.

The plaintiffs said the Cabinet decision was given before they had time to file a reply to Bell. They also asserted they were not given the sub-

*res.* La déclaration prétend qu'il n'y a pas eu d'enregistrement conformément à l'article 9 de la Loi. Mais le décret a été enregistré après qu'il y eut production de la déclaration. Les parties reconnaissent que l'article 5 constitue maintenant la disposition applicable lorsqu'il s'agit de savoir si le décret est sans effet.

Avant de considérer le bien-fondé des fins de non-recevoir, je ferai le commentaire suivant: aucun autre fait que pourrait établir un interrogatoire préalable ou l'instruction ne saurait, à mon avis, aider à résoudre le litige dont je suis saisi. La situation en l'espèce se compare à l'affaire des *Inuit* où il est dit, à la page 741:

Aucune plaidoirie additionnelle ni aucune preuve ne sont nécessaires pour trancher cette question. Par conséquent, je souscris à l'opinion du juge de première instance selon laquelle il s'agit d'un cas où le tribunal peut à bon droit trancher pareille question au stade préliminaire de l'action.

Au centre du litige en l'espèce, on trouve les pouvoirs attribués au gouverneur en conseil par le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*:

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.

Est aussi central l'arrêt des *Inuit* et ce qu'on y a dit au sujet du paragraphe 64(1).

Voici brièvement quels étaient les faits dans l'arrêt des *Inuit*:

Bell Canada avait demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le C.R.T.C.) une hausse de tarif. Le C.R.T.C. a tenu audience. Les demandeurs y ont participé. Le C.R.T.C. a prononcé une décision. Les demanderesse ont présenté des pétitions au cabinet, demandant la modification de la décision du C.R.T.C. Bell Canada a répliqué aux pétitions. Le gouverneur en conseil refusa alors de modifier la décision du C.R.T.C.

Les demanderesse soutinrent que la décision du cabinet avait été rendue avant qu'elles n'aient eu le temps de produire une réponse à Bell. Elles préten-

stance of other material before Cabinet, nor an opportunity to be heard. The plaintiffs brought action in this Court for, in effect, a declaration that the Cabinet Orders in Council, refusing to vary, were invalid.

The Supreme Court of Canada confirmed the decision of the Trial Judge, given on a motion to strike, that the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action. (Rule 419(1)(a).)

The Supreme Court described the powers given under subsection 64(1) as follows, (pages 744-745):

I turn then to the wording of s. 64 itself. This provision finds its roots in the *Railway Act, 1868*, 31 Vict., c. 68, subss. 12(9) and 12(10), which gave to the Governor in Council the power to approve rates and tariffs for the haulage of freight by rail. In 1903 the task was given to the Board of Railway Commissioners. Section 64 assumed its present form in the *Railway Act, 1903*, 3 Edw. VII, c. 58, s. 44. All these statutes related to railway rates in the first instance and eventually were extended to cover telephone and telegraph rates. In the meantime provision had been made for telephone rates and charges in the private statutes of incorporation of the Bell Telephone Company of Canada, for example the 1892 *Bell Telephone Company of Canada Act*, 55-56 Vict., c. 67, s. 3:

The existing rates shall not be increased without the consent of the Governor in Council.

In its present state, s. 64 creates a right of appeal on questions of "law or jurisdiction" to the Federal Court of Appeal and an unlimited or unconditional right to petition the Governor in Council to "vary or rescind" any "order, decision, rule or regulation" of the Commission. These avenues of review by their terms are quite different. The Governor in Council may vary any such order on his own initiative. The power is not limited to an order of the Commission but extends to its rules or regulations. The review by the Governor in Council is not limited to an order made by the Commission *inter partes* or to an order limited in scope. It is to be noted at once that following the grant of the right of appeal to the Court in subs. (2), there are five subsections dealing with the details of an appeal to the Court. There can be found in s. 64 nothing to qualify the freedom of action of the Governor in Council, or indeed any guidelines, procedural or substantive, for the exercise of its functions under subs. (1).

And, at page 748:

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.

dirent aussi qu'elles n'avaient pu connaître, du moins en substance, les autres documents dont disposait le cabinet, ni eu la possibilité de se faire entendre. Les demanderessees intentèrent une action devant notre juridiction concluant, en fait, à jugement déclaratoire que les décrets du cabinet, refusant la modification, étaient invalides.

La Cour suprême du Canada confirma la décision du premier juge, rendue au sujet d'une fin de non-recevoir, disant que la déclaration ne recelait aucune cause raisonnable de demande (Règle 419(1)a).

La Cour suprême a décrit les pouvoirs attribués par le paragraphe 64(1) comme suit (pages 744 et 745):

J'en viens au texte de l'art. 64. Cette disposition découle de l'*Acte des chemins de fer, 1868*, 31 Vict., chap. 68 dont les par. 12(9) et 12(10) ont conféré au gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver les taux et tarifs de transport de marchandises par rail. En 1903, cette responsabilité a été confiée à la Commission des chemins de fer pour le Canada. L'article 64 a pris sa forme actuelle dans l'*Acte des chemins de fer, 1903*, 3 Edw. VII, chap. 58, art. 44. Toutes ces lois visaient d'abord les tarifs de chemins de fer et ont ensuite été étendues de façon à s'appliquer aux tarifs de téléphone et de télégraphe. Entre temps, les lois privées qui ont constitué la Compagnie canadienne de téléphone Bell, par exemple l'*Acte concernant la Compagnie canadienne de téléphone Bell* de 1892, 55-56 Vict., chap. 67, art. 3 ont édicté des dispositions visant les tarifs de téléphone:

Les tarifs actuels ne seront pas élevés sans le consentement du Gouverneur en conseil.

Dans sa forme actuelle, l'art. 64 crée un droit d'appel à la Cour d'appel fédérale sur des questions de «droit ou ... de compétence» et un droit illimité ou inconditionnel de demander par requête au gouverneur en conseil de «modifier ou rescinder» toute «ordonnance, décision, règle ou règlement» du Conseil. Les modalités de ces deux voies de révision sont très différentes. Le gouverneur en conseil peut modifier toute ordonnance de son propre mouvement. Ce pouvoir n'est pas limité à une ordonnance du Conseil mais s'étend à ses règles ou règlements. La révision par le gouverneur en conseil n'est pas limitée à une ordonnance rendue par le Conseil *inter partes* ou à une ordonnance de portée limitée. Il faut noter dès maintenant qu'à la suite du par. (2), qui octroie le droit d'appel à la Cour fédérale, se trouvent cinq dispositions qui en règlent les détails. Rien dans l'art. 64 ne restreint la liberté d'action du gouverneur en conseil, il ne formule même pas de principe, de fond ou de procédure, concernant l'exercice de ses fonctions en vertu du par. (1).

Et, 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.

And, at page 755:

It is my view that the supervisory power of s. 64, like the power in *Davisville, supra*, is vested in members of the Cabinet in order to enable them to respond to the political, economic and social concerns of the moment.

The defendants say the only condition precedent in the case before me, is that before Cabinet varies or rescinds a C.T.C. order there must be a C.T.C. order in existence. In other words, the Governor in Council cannot make initial or initiating orders of its own. Provided that condition precedent is met, then, it is said, the Governor in Council has observed the jurisdictional boundaries of subsection 64(1).

The plaintiffs say it is not enough there is merely a C.T.C. order made somewhere, sometime, as a result of procedures under the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, or the *National Transportation Act*; the order sought to be varied must be timely and relevant; the discretion of the Cabinet is not completely unfettered; it must deal with relevant matters only; that in exercising its power of review under subsection 64(1) the Cabinet can have no greater jurisdiction than the C.T.C. had in making the orders under review; if any of the C.T.C. orders are invalid, unauthorized or spent, then the Cabinet has no jurisdiction to vary them.

The plaintiffs say there was a reasonably arguable question, meriting a full trial, that the Cabinet in this case transgressed its jurisdictional boundaries.

I go now to the particular grounds alleged in the statement of claim.

Paragraph 14(a): The plaintiffs argue the C.T.C. could not vary Orders R-22125 and R-22346 made in 1976; therefore the Cabinet could not. Those Orders provided that CN's and CP's transcontinental services were uneconomic and likely to continue to be uneconomic. But, the C.T.C. ordered the railways not to discontinue those services.

Via came into existence in January, 1977.

Et, à la page 755:

Je suis d'avis que le pouvoir de surveillance de l'art. 64, comme celui en cause dans l'arrêt *Davisville*, précité, est conféré aux membres du Cabinet pour leur permettre de répondre aux préoccupations politiques, économiques et sociales du moment.

<sup>a</sup> Les défendeurs disent que la seule condition préalable en l'espèce dont je suis saisi est que, avant que le cabinet ne modifie ou ne rescinde une ordonnance de la C.C.T., une telle ordonnance doit exister. En d'autres mots, le gouverneur en conseil ne peut, de sa propre initiative, prononcer une ordonnance. Pourvu que cette condition préalable soit remplie, le gouverneur en conseil respecterait les limites de la compétence que lui attribue le <sup>c</sup> paragraphe 64(1).

<sup>d</sup> Les demandeurs disent qu'il ne suffit pas qu'une ordonnance de la C.C.T. ait été rendue quelque part à un moment quelconque par suite d'une instance engagée sur le fondement de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, ou de la *Loi nationale sur les transports*; l'ordonnance que l'on veut modifier doit être actuelle et pertinente; le pouvoir discrétionnaire du cabinet n'est pas sans <sup>e</sup> borne; il doit traiter d'un sujet pertinent uniquement; dans l'exercice de son pouvoir de contrôle selon le paragraphe 64(1), le cabinet ne saurait détenir une compétence plus large que la C.C.T. elle-même lorsqu'elle rendit les ordonnances <sup>f</sup> contrôlées; si une ordonnance quelconque de la C.C.T. s'avérait invalide, n'avoir pas été autorisée ou caduque, le cabinet n'aurait pas la compétence de la modifier.

<sup>g</sup> Les demandeurs prétendent que l'on peut raisonnablement soutenir, ce qui mérite d'être instruit au fond, que le cabinet en l'espèce est sorti de sa compétence.

<sup>h</sup> J'en viens maintenant aux divers motifs articulés dans la déclaration.

<sup>i</sup> Paragraphe 14a): Les demandeurs soutiennent que la C.C.T. ne peut modifier les ordonnances R-22125 et R-22346 prononcées en 1976; donc le cabinet non plus. Ces ordonnances disent que les services transcontinentaux du CN et du CP ne sont pas rentables et que vraisemblablement, ils ne le deviendront pas. Mais la C.C.T. a ordonné aux <sup>j</sup> chemins de fer de ne pas mettre fin à ces services.

L'existence de Via remonte à janvier 1977.



C.T.C. Order R-26520, in my view, adopted and implemented the so-called Final Plan. The Order then went on to amend the various passenger schedules and provided for Via to operate on the tracks of CP and CN.

C.T.C. Order R-30914 made some alterations in some of the services set out in R-26520.

Order R-31300 is, as I see it, a pulling together in one Order of all the passenger-train services existing at the time of the Order. I do not agree with the contention it created a new passenger-train service. In respect of this Order it was submitted by the plaintiffs the Order was not made following applications by the railways pursuant to subsection 260(2) of the *Railway Act*; the C.T.C. had therefore exceeded its jurisdiction in making this Order, the Governor in Council could therefore not vary it.

I have said that Order R-31300 is merely a pulling together into one Order of the existing passenger-train services. Even if the plaintiffs were correct that it was somehow the creation of a new service, the C.T.C. has, in my view, power to act on its own motion, without the need for an application by a railway. Section 48 of the *National Transportation Act* gives the C.T.C. wide powers:

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.

It was said there was a duty on the C.T.C. to reconsider the 1976 Orders before the expiry of five years from their date (see subsection 260(8) of the *Railway Act*). The C.T.C. has not done so; the Orders are therefore spent; the Cabinet could not vary them; therefore the Cabinet, in effect, by purporting to discontinue service was legislating or making its own Order, not reviewing or varying.

I see no force in the plaintiffs' argument that the 1976 Orders were not timely or relevant. I see

A mon avis, l'ordonnance R-26520 de la C.C.T. adoptait et mettait en œuvre le Plan dit définitif. En outre, elle modifiait les divers horaires des services de passagers et faisait en sorte que Via puisse utiliser les voies ferrées du CP et du CN.

L'ordonnance R-30914 de la C.C.T. modifiait certains des services énoncés dans l'ordonnance R-26520.

L'ordonnance R-31300 constitue, selon moi, une refonte en une seule ordonnance de tous les services de trains de voyageurs existant à l'époque. Je n'accepte pas l'argument voulant qu'elle ait créé un nouveau service. Au sujet de cette ordonnance, les demandeurs ont soutenu qu'elle n'avait pas été rendue à la suite des demandes des compagnies ferroviaires conformément au paragraphe 260(2) de la *Loi sur les chemins de fer*; il s'ensuivait que la C.C.T. était sortie de sa compétence lorsqu'elle l'avait rendue et donc que le gouverneur en conseil ne pouvait la modifier.

J'ai déjà dit que l'ordonnance R-31300 n'est qu'une refonte en une seule ordonnance des services de trains de voyageurs alors existants. Même si les demandeurs avaient raison de prétendre qu'il s'agissait en quelque sorte de la création d'un nouveau service, la C.C.T. détient, à mon avis, le pouvoir d'agir de son propre mouvement, sans qu'il soit nécessaire qu'une compagnie ferroviaire présente une demande. L'article 48 de la *Loi nationale sur les transports* confère à la C.C.T. de vastes pouvoirs:

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.

On a dit que la C.C.T. avait le devoir de réexaminer les ordonnances de 1976 avant qu'elles n'aient cinq ans (voir le paragraphe 260(8) de la *Loi sur les chemins de fer*). La C.C.T. ne l'a pas fait. Les ordonnances seraient donc caduques. Le cabinet n'aurait pu les modifier. Il s'ensuivrait que le cabinet, en cherchant à mettre fin aux services, aurait en fait légiféré, rendu sa propre ordonnance, et non révisé ni modifié celle-ci.

L'argument des demandeurs, que les ordonnances de 1976 n'étaient ni actuelles ni pertinentes,

nothing in the statutes which provides the Orders cannot be varied by the C.T.C., or by the Cabinet, after five years. Further, subsection 64(1) specifically permits the Cabinet to vary or rescind, "at any time."

It was further contended the 1976 Orders were made after hearings and evidence as to whether the passenger services in question were uneconomic, and as to whether or not they should be discontinued. The Cabinet Order of August 6, 1981, discontinuing some of those services, was made, it is further said, without any hearing or, for all anyone knows, any material similar, but up-dated, to what was before the C.T.C. in 1976.

My answer is found in the *Inuit* case. The Cabinet does not have to go through that kind of procedure.

Orders R-26520 and R-30914 and R-31300 can, for substantially the same reasons, be varied under subsection 64(1).

Paragraph 14(b): The Final Plan was said not to be an order or decision of the C.T.C.

I disagree.

On a fair reading of Order R-26520, it is clear to my mind, the Final Plan is incorporated into the Order. It can therefore be varied under subsection 64(1).

Paragraph 14(c): I adopt, and set out, the answer made by the Attorney General in his memorandum of fact and law:

Commission Orders R-26520 and R-30914 are themselves amended by the Order-in-Council, Schedule XV, paragraph 3 and Schedule XIV respectively. It is clear that the obligation of the Defendant railway companies is to act in accordance with, inter alia, those two Orders of the C.T.C. as amended by the Order-in-Council. The Order-in-Council makes no "purported attempt to issue directions to VIA and CNR." It does nothing other than to amend orders of the C.T.C., including Orders R-26520 and R-30914, as the Governor-in-Council has been authorized by Parliament to do.

Paragraph 14(d): The essence of this allegation is that, in the absence of a recent hearing by the C.T.C., the Cabinet could not have had any up-to-date material or information on which to base its decision to discontinue certain passenger-train services. I see no basis for this assumption.

me paraît sans force. Rien dans les lois ne dispose qu'une ordonnance ne peut être modifiée par la C.C.T., ou par le cabinet, après cinq ans. D'ailleurs, le paragraphe 64(1) permet expressément au cabinet de modifier ou de rescinder «à toute époque».

On a aussi soutenu que les ordonnances de 1976 avaient été prononcées après qu'ont été tenues des audiences et administrées des preuves sur la rentabilité des services de trains de voyageurs en cause et sur l'opportunité d'y mettre fin. Le décret du cabinet du 6 août 1981, qui mettait fin à certains de ces services, aurait été pris, prétend-on en outre, sans audience ni, que l'on sache, sans documentation, mise à jour, semblable à celle dont avait été saisie la C.C.T. en 1976.

L'affaire des *Inuit* me fournit ma réponse. Le cabinet n'a pas à respecter une procédure de ce genre.

Les ordonnances R-26520, R-30914 et R-31300 peuvent, pour les mêmes raisons, en substance, être modifiées sur le fondement du paragraphe 64(1).

Paragraphe 14b): Le Plan définitif ne serait ni une ordonnance ni une décision de la C.C.T.

Je ne suis pas d'accord.

Après une lecture honnête de l'ordonnance R-26520, il apparaît clairement à mon esprit que le Plan définitif y a été incorporé. Il peut donc être modifié sur le fondement du paragraphe 64(1).

Paragraphe 14c): Je fais mienne, telle qu'énoncée, la réponse que donne le procureur général dans son exposé des faits et du droit:

[TRADUCTION] Les ordonnances R-26520 et R-30914 de la Commission sont elles-mêmes modifiées par le décret, annexe XV, paragraphe 3 et annexe XIV respectivement. Il est clair que les compagnies ferroviaires défenderesses ont l'obligation d'agir conformément, notamment, à ces deux ordonnances de la C.C.T. que modifie le décret. Le décret ne cherche nullement à donner des «prétendues directives à VIA et au CNR». Il ne fait que modifier les ordonnances de la C.C.T., y compris les ordonnances R-26520 et R-30914 comme le législateur a autorisé le gouverneur en conseil à le faire.

Paragraphe 14d): En essence, on prétend ici qu'en l'absence d'une audience récente de la C.C.T., le cabinet ne disposait pas de documentation ni d'informations à jour lui permettant de fonder sa décision de mettre fin à certains services de passagers. Je ne vois aucun fondement à cette assertion.

As was said in the *Inuit* case there are no requirements of "procedural fairness" when Cabinet is exercising its powers under subsection 64(1). One must assume the decision was made in good faith; Cabinet, particularly in dealing with the C.T.C. Order on its own motion

... must be free to consult all sources which Parliament itself might consult had it retained this function. [Pages 755-756.]

and is given its powers

... in order to enable them to respond to the political, economic and social concerns of the moment. [Page 755.]

Finally, as to the contention that the discretion given in subsection 64(1) is not completely unfettered. Provided the Cabinet is acting within its jurisdictional boundaries, its discretion is "complete." I quote once more from the *Inuit* case at page 756:

The Governor in Council may act "at any time". He may vary or rescind any order, decision, rule or regulation "in his discretion". The guidelines mandated by Parliament in the case of the CRTC are not repeated expressly or by implication in s. 64. The function applies to broad, quasi-legislative orders of the Commission as well as to inter-party decisions. In short, the discretion of the Governor in Council is complete provided he observes the jurisdictional boundaries of s. 64(1).

The statement of claim does not, in my opinion, disclose a reasonable cause of action based on the jurisdictional attacks on the validity of the impugned Order in Council. I am satisfied this action, based on those grounds, cannot succeed.

There remains the contention that the August Order in Council is ineffective because it was not transmitted, for registration, to the Clerk of the Privy Council within seven days after August 6, 1981.

Counsel for the Attorney General argued the Order in Council under attack was not a statutory instrument as defined in the *Statutory Instruments Act*; registration was, therefore, not required.

I do not intend to decide that issue. I shall assume the Order in Council was a statutory instrument.

Section 5 of the statute provides:

5. (1) Every regulation-making authority shall, within seven days after making a regulation or, in the case of a regulation

Comme on l'a dit dans l'arrêt des *Inuit*, aucune «équité dans la procédure» n'est requise lorsque le cabinet exerce les pouvoirs que lui accorde le paragraphe 64(1). On doit présumer que la décision a été prise de bonne foi; le cabinet, particulièrement lorsqu'il traite des ordonnances de la C.C.T. de son propre mouvement:

... doit être libre de consulter toutes les sources auxquelles le législateur lui-même aurait pu faire appel s'il s'était réservé cette fonction. [Pages 755 et 756.]

Et ces pouvoirs lui sont attribués:

... pour [lui] permettre de répondre aux préoccupations politiques, économiques et sociales du moment. [Page 755.]

Enfin, au sujet de l'argument voulant que le pouvoir discrétionnaire qu'attribue le paragraphe 64(1) ne soit pas absolu: pourvu que le cabinet agisse dans les limites de sa compétence, son pouvoir discrétionnaire est «entier». Je citerai une fois encore l'arrêt *Inuit*, à la page 756:

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

A mon avis, la déclaration ne recèle aucune cause raisonnable d'action fondée sur des exceptions d'incompétence quant à la validité du décret entrepris. Je suis convaincu que l'action, fondée sur ces motifs, ne saurait être accueillie.

Reste l'argument que le décret d'août est sans effet parce qu'il n'aurait pas été remis pour enregistrement au greffier du Conseil privé dans les sept jours suivant le 6 août 1981.

Les avocats du procureur général ont soutenu que le décret entrepris ne constituait pas un texte réglementaire aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*; son enregistrement, donc, n'était pas requis.

Je n'entends pas trancher cette question. Je vais présumer cependant que le décret est bel et bien un texte réglementaire.

L'article 5 de la Loi porte:

5. (1) Dans un délai de sept jours après qu'elle a établi un règlement ou, dans le cas d'un règlement établi en premier lieu

made in the first instance in one only of its official language versions, within seven days after its making in that version, transmit copies of the regulation in both official languages to the Clerk of the Privy Council for registration pursuant to section 6.

The statute does not go on to provide that failure to transmit within seven days invalidates, or renders ineffective, a statutory instrument. The Act does provide that an instrument shall not come into force, except in certain circumstances, earlier than the day on which it was registered.

The plaintiffs assert the provisions of section 5 are mandatory; failure to comply has rendered the Order in Council, although now registered, ineffective. I do not agree that that is, in this case, the effect of section 5.

The section, and the statute, is designed to compel regulation-making bodies to make their regulations public. But, the provisions requiring timely transmission to the Clerk of the Privy Council, do not, in my view, make this Order in Council ineffective. I apply the principle laid down in *Montreal Street Railway Company v. Normandin* [1917] A.C. 170, to the situation here. I quote from the Privy Council opinion at pages 174-175:

The statutes contain no enactment as to what is to be the consequence of non-observance of these provisions. It is contended for the appellants that the consequence is that the trial was coram non iudice and must be treated as a nullity.

It is necessary to consider the principles which have been adopted in construing statutes of this character, and the authorities so far as there are any on the particular question arising here. The question whether provisions in a statute are directory or imperative has very frequently arisen in this country, but it has been said that no general rule can be laid down, and that in every case the object of the statute must be looked at. The cases on the subject will be found collected in Maxwell on Statutes, 5th ed., p. 596 and following pages. When the provisions of a statute relate to the performance of a public duty and the case is such that to hold null and void acts done in neglect of this duty would work serious general inconvenience, or injustice to persons who have no control over those entrusted with the duty, and at the same time would not promote the main object of the Legislature, it has been the practice to hold such provisions to be directory only, the neglect of them, though punishable, not affecting the validity of the acts done.

The statement of claim will be struck out and the action as against all defendants dismissed.

I have not set out in detail all the submissions and points advanced by the parties. Nor have I, in

dans l'une seulement des langues officielles, dans un délai de sept jours après l'avoir établi dans cette version, l'autorité réglementante doit en transmettre des copies dans les deux langues officielles au greffier du Conseil privé pour enregistrement en application de l'article 6.

<sup>a</sup> La loi ne poursuit pas en disant que le défaut de transmission dans les sept jours invalide ou rend sans effet un texte réglementaire. La Loi prévoit cependant qu'un texte n'entre pas en vigueur, sauf <sup>b</sup> dans certains cas, avant son enregistrement.

<sup>c</sup> Les demandeurs soutiennent que les dispositions de l'article 5 sont impératives; en ne les respectant pas, le décret, bien qu'il soit maintenant enregistré, est devenu sans effet. Je n'admets pas que l'article 5 ait, en l'espèce, cet effet.

<sup>d</sup> L'article, ainsi que la loi, a pour objet de forcer les autorités réglementantes à rendre leurs règlements publics. Mais les dispositions qui exigent une transmission en temps opportun au greffier du Conseil privé n'enlèvent pas, à mon avis, tout effet à ce décret. Le principe qu'énonça l'arrêt *Montreal Street Railway Company c. Normandin* [1917] A.C. 170 s'applique à la situation en cause. Voici un extrait de l'avis du Conseil privé, aux pages 174 et 175:

<sup>e</sup> [TRANSDUCTION] Les lois sont silencieuses sur les conséquences de l'inobservance de ces dispositions. On soutient au nom des appelantes que cela a pour conséquence que l'instruction fut coram non iudice et qu'elle doit être considérée comme une nullité.

<sup>f</sup> Il est nécessaire d'examiner les principes adoptés pour l'interprétation des lois de ce genre et la jurisprudence, dans la mesure où il y en a, sur le point particulier soulevé ici. On s'est souvent demandé si les dispositions d'une loi étaient supplétives ou impératives dans ce pays; on a répondu qu'aucune règle générale ne pouvait être énoncée et qu'il fallait considérer chaque cas d'espèce que visait la loi. On trouvera la jurisprudence sur le sujet rassemblée dans Maxwell on Statutes, 5<sup>e</sup> éd., aux pages 596 et suivantes. Lorsque les dispositions d'une loi concernent l'exercice d'une fonction publique et que juger nuls et non avenus des actes exécutés en ignorance de cette obligation causerait des inconvénients généralisés sérieux, ou encore une injustice à des individus n'ayant aucun contrôle sur les responsables de cette fonction, tout en ne favorisant pas l'objet principal recherché par le législateur, il a été d'usage de statuer que ces dispositions n'étaient que supplétives et que cette ignorance, quoique condamnable, n'invalide pas ces actes.

<sup>g</sup> La déclaration sera radiée et l'action, à l'égard de tous les défendeurs, rejetée.

<sup>h</sup> Je n'ai pas énoncé par le menu détail tous les arguments qu'ont avancés les parties. Je n'ai pas

these reasons, dealt with those submissions as fully as I would otherwise have preferred. The motions were heard on Monday and Tuesday of this week. Because of the imminence of the November 15 services cut-back date, I felt I should hand down a decision, however brief, as quickly as possible, and while counsel were still present waiting to argue, if necessary, the interlocutory injunction motions.

Nor have I set out the individual arguments made by Via, CP and CNR. Without going into reasons, I cannot see, on the facts alleged in the statement of claim, a reasonable cause of action against those three defendants.

I add these comments.

I regret I cannot, in law, see my way clear to permit this action to proceed in the usual way. I am aware of the outcry that has arisen in Canada since this Cabinet decision became public knowledge. Judges cannot, as human beings, sit in a vacuum isolated from current events. I am also aware of similar litigation pending in this and other courts. I am further aware of other contemplated litigation.

But I, as a judge, must apply the law as I interpret it to be. Parliament gave, in subsection 64(1), certain powers to the Governor in Council. The Executive chose to act in the way it did here, rather than have the matter freshly determined by the C.T.C., or by some other consultative process. As I see the law, the Governor in Council has the right to do what it did; it acted within its jurisdiction in doing so. It is not my function to say the Governor in Council perhaps ought to have taken a different route. Estey J., at pages 756-757 of the *Inuit* case, put the matter quite clearly:

The procedure sanctioned by s. 64(1) has sometimes been criticized as an unjustifiable interference with the regulatory process: see *Independent Administrative Agencies*, Working Paper 25 of the Law Reform Commission of Canada (1980), at pp. 87-89. The Commission recommended that

provisions for the final disposition by the Cabinet or a minister of appeals of any agency decisions except those requesting the equivalent of the exercise of the prerogative of

non plus, dans les présents motifs, traité ces points aussi à fond que je l'aurais souhaité. Les requêtes furent instruites les lundi et mardi de cette semaine. Étant donné l'imminence de la date de réduction des services, le 15 novembre, j'ai pensé que je devais remettre une décision, si brève soit-elle, aussitôt que possible, quoique les avocats aient toujours été présents, attendant de débattre, si nécessaire, les requêtes en injonction interlocutoire.

Je n'ai pas non plus énoncé les divers moyens que firent valoir individuellement Via, CP, et CN. Sans aller jusqu'à rédiger des motifs à ce sujet, je ne puis découvrir, d'après les faits articulés dans la déclaration, une cause raisonnable à la demande intentée contre ces trois défendeurs.

J'ajouterai que c'est à regret que je ne puis, en droit, permettre à l'action de suivre son cours sans entraves. Je suis conscient du tollé qu'a soulevé au Canada cette décision du cabinet, une fois publique. Les juges ne peuvent, comme êtres humains, siéger dans un vide hermétique à l'actualité. Je sais aussi que d'autres instances semblables sont actuellement pendantes dans d'autres juridictions et dans celle-ci. Je sais enfin que de nouvelles instances sont aussi envisagées.

Mais, en tant que juge, je dois appliquer la loi comme je l'interprète. Le législateur a attribué par le paragraphe 64(1) certains pouvoirs au gouverneur en conseil. L'exécutif a choisi d'agir comme il l'a fait en l'espèce plutôt que de laisser la question être résolue à nouveau par la C.C.T. ou par quelque autre mode de consultation. Selon ma conception du droit, le gouverneur en conseil pouvait faire ce qu'il a fait; il a, ce faisant, agi dans les limites de sa compétence. Ce n'est pas ma fonction de dire que le gouverneur en conseil aurait peut-être dû emprunter une voie différente. Le juge Estey, aux pages 756 et 757 de l'arrêt *Inuit*, a bien su le dire:

On a parfois reproché à la procédure prévue au par. 64(1) de constituer une intervention injustifiable dans le processus réglementaire: voir *Les organismes administratifs autonomes*, document de travail n° 25 de la Commission de réforme du droit du Canada (1980), aux pp. 96 à 98. La Commission a recommandé que:

soient abolies les dispositions qui prévoient que le Cabinet ou un ministre tranchera en dernier ressort les appels des décisions d'un organisme, sauf pour ce qui concerne les instances

mercy or a decision based on humanitarian grounds, should be abolished (at p. 88).

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

Any criticism and sanction of the resort to subsection 64(1), taken in this case, probably lies with Parliament and, ultimately of course, the electors.

Now, are there any submissions as to costs?

MR. BOWIE: I suppose they should follow the event my Lord, but I personally would not ask for them.

THE COURT: Well, when you have to think that this case may go to appeal, all the way, and the costs may become a much more important factor. So, I will make the usual order as to costs, and if the defendants choose not to act on the order, it will be up to them.

qui nécessitent l'équivalent de l'exercice du pouvoir de grâce ou une décision fondée sur des considérations humanitaires (à la p. 97).

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

Toute critique et sanction pour avoir eu recours au paragraphe 64(1) en l'espèce appartiennent sans doute au Parlement et finalement, naturellement, aux électeurs.

Cela étant dit, a-t-on des arguments à faire valoir au sujet des dépens?

M<sup>e</sup> BOWIE: Je suppose qu'ils devraient suivre l'issue de la cause, votre Seigneurie, mais personnellement je ne suis pas enclin à les demander.

LA COUR: Ah bon! Vous devez songer cependant que l'affaire peut aller jusqu'au dernier degré de juridiction d'appel; les dépens pourraient alors devenir un facteur beaucoup plus important. Aussi vais-je rendre l'ordonnance habituelle en matière de dépens et ce sera aux défendeurs qu'il appartiendra, s'ils le désirent, de s'abstenir d'en exiger l'exécution.