

A-470-81

A-470-81

In the matter of an application by the Province of Nova Scotia for an interim *ex parte* order pursuant to section 59 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, forbidding any coordination of container shipping services until there has been compliance with section 27 of the Act

and

In the matter of an appeal to the Federal Court of Appeal pursuant to section 64, subsection (2), of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17

Court of Appeal, Thurlow C.J., Ryan J. and Kerr D.J.—Ottawa, September 14 and 15, 1981.

Transportation — Appeal from a decision of the Water Transport Committee dismissing an application for an interim order forbidding further action on the coordination of containerized freight shipping services — Section 27 provides that the Commission may disallow the acquisition of a transportation business — Section 59 empowers the Commission to grant interim relief by forbidding anything to be done that the Commission would be empowered to forbid on application, notice and hearing — Section 23 provides that the Commission may make such order as it considers proper upon finding that the acts of the carrier are prejudicial to the public interest — Whether the Committee erred in holding that it lacked the jurisdiction to issue the order requested — Appeal dismissed — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, ss. 21, 23, 27, 59, 64(2) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

Appeal from a decision of the Water Transport Committee dismissing an *ex parte* application for an interim order forbidding anything to be done to further the St. Lawrence River coordination of containerized freight shipping services. The Committee held that it did not have the legal power to issue an interim prohibition order. Section 27 of the *National Transportation Act* provides that the Commission may disallow the acquisition of a transportation business if such acquisition will unduly restrict competition or be prejudicial to the public interest. Section 59 empowers the Commission to grant interim relief by forbidding anything to be done that the Commission would be empowered to forbid on application, notice and hearing. Section 23 provides that the Commission may make such order that it considers proper upon finding that the acts or omissions of a carrier are prejudicial to the public interest. The appellant submits that the word "forbid" in section 59 falls within the meaning of "disallow" in section 27. It also submits that the Committee had power under section 23 to make an order of the kind requested, and thus could make such an order on an interim basis under section 59. The respondents submit that section 59 applies only to proceedings before the Commis-

In re la requête déposée par la province de Nouvelle-Écosse en vue du lancement d'une ordonnance provisoire, *ex parte*, en vertu de l'article 59 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, visant à interdire toute coordination des services de transport maritime de conteneurs jusqu'à ce que les dispositions de l'article 27 de la *Loi* aient été respectées

et

In re un appel à la Cour d'appel fédérale sur le fondement de l'article 64, paragraphe (2), de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17

Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, le juge Ryan et le juge suppléant Kerr—Ottawa, 14 et 15 septembre 1981.

Transports — Appel formé d'une décision du Comité des transports par eau rejetant la demande d'une ordonnance provisoire d'interrompre toute activité liée à l'établissement de services de coordination du transport maritime de conteneurs — Pouvoir de la Commission, prévu à l'art. 27, de ne pas reconnaître l'acquisition d'une entreprise de transport — Pouvoir conféré par l'art. 59 à la Commission de rendre une ordonnance provisoire défendant de faire quelque chose que la Commission aurait le pouvoir sur requête, avis et audition de défendre — Pouvoir de la Commission, selon l'art. 23, de rendre telle ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances si elle conclut que les actions du transporteur nuisent à l'intérêt public — Est-ce à tort que le Comité a jugé n'avoir pas la compétence de prononcer l'ordonnance demandée? — Appel rejeté — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, modifié, art. 21, 23, 27, 59 et 64(2) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 11.

Appel formé d'une décision du Comité des transports par eau rejetant une demande *ex parte* d'une ordonnance provisoire d'interrompre toute activité liée à l'établissement de services de coordination du transport maritime de conteneurs sur le fleuve Saint-Laurent. Le Comité jugea ne pas avoir le pouvoir légal de lancer une ordonnance provisoire d'interdiction. L'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* prévoit que la Commission peut ne pas reconnaître l'acquisition d'une entreprise de transport si cette acquisition doit restreindre indûment la concurrence ou être préjudiciable à l'intérêt public. L'article 59 autorise la Commission à rendre une ordonnance provisoire défendant de faire quelque chose que la Commission aurait le pouvoir, sur requête, avis et audition, de défendre. L'article 23 porte que la Commission peut rendre telle ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances si elle conclut que les actions ou omissions d'un transporteur nuisent à l'intérêt public. L'appelant soutient que le terme «défendre» de l'article 59 recoupe le sens de «ne pas reconnaître» de l'article 27. Il soutient aussi que l'article 23 donnait au Comité le pouvoir de rendre l'ordonnance demandée et qu'en conséquence il pouvait non seulement la rendre mais aussi lui donner un caractère

sion in which procedure by application, notice and hearing is prescribed by the Act. The issue is whether the Committee erred in holding that it did not have jurisdiction to issue the order requested.

Held, the appeal is dismissed. Section 59 does not authorize an interim order in matters arising under section 27. The power to disallow conferred by section 27 does not include a power to "forbid" or enjoin. The consequence of disallowance is prescribed by subsection 27(4). It is that the acquisition is void. The power to grant an injunction with respect to it is not included and if such a power is not included in the power that may be exercised after the investigation, it is not exercisable on an interim basis under section 59. What the Committee appears to have said is not that it had no power under section 59, but that it had no power to grant the order forbidding the carriers to do anything to further the proposed service, rather than an order relating to the acquisition arrangements between the carriers. There is no reason to doubt the correctness of the Commission's order. There was nothing in the application before the Commission to invoke section 23 or to make out a case for relief under it. In order to exercise on an interim basis under section 59 powers conferred by section 23, there must be an application invoking section 23 and establishing, at least *prima facie*, a situation to which section 23 might apply. This is implicit in the wording at the end of section 59 which provides that no interim order shall be made for any longer time than the Commission may deem necessary "to enable the matter to be heard and determined".

APPEAL.

COUNSEL:

G. Evans for the Attorney General of Nova Scotia.

D. Murphy for the Canadian Transport Commission.

P. R. O'Brien for Manchester Liners Ltd.

M. P. J. Rusko, Q.C. for Dart Containerline Canada M.V.

D. W. Flicker for Canadian Pacific Limited.

SOLICITORS:

Department of the Attorney General of Nova Scotia for the Attorney General of Nova Scotia.

G. W. Nadeau, Q.C. c/o Canadian Transport Commission, Legal Services, Hull, for the Canadian Transport Commission.

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montreal, for Manchester Liners Ltd.

provisoire en vertu de l'article 59. L'intimées font valoir que l'article 59 ne s'applique que dans une instance devant la Commission où la Loi prévoit une procédure par requête, avis et audition. Il échet d'examiner si c'est à tort que le Comité a jugé n'avoir pas la compétence de lancer l'ordonnance demandée.

Arrêt: l'appel est rejeté. L'article 59 n'autorise pas le lancement d'une ordonnance provisoire dans les matières gouvernées par l'article 27. Le pouvoir de non-reconnaissance que confère l'article 27 n'inclut pas celui de «défendre» ou d'enjoindre. Le paragraphe 27(4) prévoit ce qui doit découler d'une non-reconnaissance. L'acquisition sera nulle. Le pouvoir d'accorder une injonction à ce sujet n'est pas inclus et si un tel pouvoir n'est pas inclus dans le pouvoir que l'on peut exercer après l'enquête, il ne peut non plus être exercé provisoirement en vertu de l'article 59. Ce que le Comité paraît avoir dit, ce n'est pas qu'il ne pouvait exercer le pouvoir prévu à l'article 59, mais bien qu'il n'avait pas le pouvoir d'accorder l'ordonnance obligeant les transporteurs à interrompre toute activité liée à l'établissement des services proposés, et non une ordonnance relative aux arrangements de vente intervenus entre les transporteurs. Il n'y a aucune raison de douter de l'exactitude de l'ordonnance de la Commission. Rien dans la requête dont a été saisie la Commission n'autorisait d'invoquer l'article 23 ni d'exercer un recours fondé sur lui. Pour donner un caractère provisoire selon l'article 59 aux pouvoirs conférés par l'article 23, il faut une requête fondée sur l'article 23 établissant, à tout le moins, une présomption d'application de l'article 23. Cela découle implicitement de l'article 59 in fine, qui dispose qu'aucune ordonnance provisoire ne saurait être rendue pour un terme plus éloigné que celui jugé nécessaire par la Commission «pour permettre l'audition et le jugement de l'affaire».

APPEL.

AVOCATS:

G. Evans pour le procureur général de Nouvelle-Écosse.

D. Murphy pour la Commission canadienne des transports.

P. R. O'Brien pour Manchester Liners Ltd.

M. P. J. Rusko, c.r., pour Dart Containerline Canada M.V.

D. W. Flicker pour Canadien Pacifique Limitée.

PROCUREURS:

Ministère du procureur général de Nouvelle-Écosse pour le procureur général de Nouvelle-Écosse.

G. W. Nadeau, c.r., a/s du Service du contentieux de la Commission canadienne des transports, Hull, pour la Commission canadienne des transports.

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal, pour Manchester Liners Ltd.

M. P. J. Rusko, Q.C., Montreal, for Dart Containerline Canada M.V.
Canadian Pacific Ltd., Legal Services, Montreal, for Canadian Pacific Limited.

M. P. J. Rusko, c.r., Montréal, pour Dart Containerline Canada M.V.
Service du contentieux du Canadien Pacifique Ltée, Montréal, pour Canadien Pacifique Limitée.

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

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

THURLOW C.J.: This is an appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, from a decision of the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission pronounced on July 31, 1981, which dismissed an *ex parte* application brought by the Attorney General of Nova Scotia requesting the Commission to issue

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Ceci est l'appel, formé sur le fondement du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, modifié, d'une décision du Comité des transports par eau de la Commission canadienne des transports, rendue le 31 juillet 1981, rejetant une demande *ex parte* du procureur général de la Nouvelle-Écosse qu'émanent de la Commission

(1) an interim *ex parte* order requiring the parties to the proposed St. Lawrence River containerized freight coordination service to give notice pursuant to Section 27 of the *National Transportation Act*.

1) une ordonnance provisoire *ex parte* afin d'exiger que les parties au service proposé de coordination du transport maritime de conteneurs sur le Fleuve Saint-Laurent donnent l'avis prévu à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*;

and

et

(2) an order forbidding anything to be done to further the so-called St. Lawrence River coordination of containerized freight shipping services until there has been compliance with Section 27 of the *National Transportation Act*.

2) une ordonnance d'interrompre toute activité liée à l'établissement de leur service de coordination du transport maritime de conteneurs sur le Saint-Laurent jusqu'à ce que l'on se soit conformé aux dispositions de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*.

Leave was subsequently granted to the Attorney General to appeal to this Court on the following question:

Subséquentement le procureur général du Canada a été autorisé à former appel à la Cour au sujet de la question suivante:

Did the Water Transport Committee err in law and jurisdiction in holding that there was no warrant or authority in the *National Transportation Act* or in any other Act applicable to Marine Transportation for the issuance by the Committee of an order forbidding anything to be done to further the St. Lawrence River containerized freight coordinated service until there has been compliance with section 27 of the *National Transportation Act*?

[TRADUCTION] Le Comité des transports par eau a-t-il, à tort, statué, ou est-il sorti de sa compétence en statuant que la *Loi nationale sur les transports*, de même que toute autre loi applicable au transport maritime, n'autorisait le Comité ni ne lui donnait le pouvoir d'interrompre par ordonnance toute activité liée à l'établissement du service de coordination du transport maritime de conteneurs sur le Saint-Laurent jusqu'à ce que l'on se soit conformé à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*?

The application made to the Commission was supported only by some thirteen paragraphs of allegations which referred to the direct and substantial interest of the citizens of Nova Scotia in the provision of containerized freight services within and through Nova Scotia, to certain proceedings which had already been heard by the Committee including the Attorney General's pending application for an order requiring Canadian Pacific Steamships Limited to give notice under section 27 of the *National Transportation Act* of its proposed acquisition of an interest in a joint coordinated container service undertaking with Dart Containerline (Canada) Limited and Man-

La requête présentée à la Commission n'était soutenue que par l'articulation, dans treize paragraphes, des faits suivants: on mentionnait les intérêts directs et importants des citoyens de la Nouvelle-Écosse dans la fourniture de services de transport par conteneurs à l'intérieur de et via la Nouvelle-Écosse et le fait que certaines instances avaient déjà eu lieu devant le Comité, dont la requête encore pendante du procureur général demandant une ordonnance visant à exiger que la Canadian Pacific Steamships Limited donne l'avis, prévu à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, de son projet d'acquiescer, de concert avec la Dart Containerline (Canada) Limited et la

chester Liners Limited, to be operated from Montreal, commencing in August 1981, and to the claim of the Province of Nova Scotia that a coordination of the shipping services offered by Dart, Manchester and CP Steamships would unduly restrict competition in the provision of container shipping services and otherwise damage Canada's intermodal transportation network, thus causing irreparable harm to the Canadian freight transportation system. The application referred to and invoked sections 27 and 59 of the Act and asserted the claim of the Province that:

... the proposed coordination of Dart Containerline (Canada) Limited, CP Steamships Limited and Manchester Liners Limited, to take place during the month of August, 1981, would cause serious disruption and damage to the eastern Canadian freight transportation network and therefore constitutes special circumstances which require the Canadian Transport Commission to take immediate action to prevent further deterioration of the freight transportation system serving the Province.

In dismissing the application the Committee, after referring to the need of an applicant for relief under section 59 to establish special circumstances, said:

But there is another requirement in Section 59 which must be satisfied before the Commission can act. The Order which the Commission may make *ex parte* and on an interim basis must be an Order which it would be empowered on application, notice and hearing to make. It follows that the power to make the two Orders requested by the Province must be ascertained. Were the Committee to find that the transaction as described by Mr. Romoff amounted to a "proposed acquisition" on the part of Canadian Pacific, or for that matter Dart or Manchester Liners, and the notice required by Section 27 was not immediately forthcoming, we think that the Committee could consider issuing an Order under Section 59. However we can find no warrant or authority in the National Transportation Act or any other Act applicable to marine transportation for the issuance by the Committee of an Order forbidding anything to be done to further the St. Lawrence River containerized freight coordination service until there has been compliance with Section 27 of the National Transportation Act. In other words, we find that the Water Transport Committee does not have the legal power to do what the Province is asking. Consequently that branch of the Application which asks for a prohibition Order is dismissed for the reasons given.

Sections 59 and 27 provide:

59. The Commission may, if the special circumstances of any case so require, make an interim *ex parte* order authorizing,

Manchester Liners Limited, une participation dans le service conjoint de coordination du transport maritime de conteneurs, service qui serait exploité, depuis Montréal, à compter d'août 1981; on prétendait, au nom de la Nouvelle-Écosse, que la coordination des services de transport maritime offerts par la Dart, la Manchester et la CP Steamships limiterait indûment la concurrence en matière de transport maritime de conteneurs et porterait préjudice au réseau de transport intermodal du Canada et causerait ainsi un dommage irréparable au système de transport des marchandises au Canada. La requête s'appuie sur les articles 27 et 59 de la Loi; s'y trouve énoncée la prétention de la province selon laquelle:

... la coordination proposée par Dart Containerline (Canada) Limited, Canadian Pacific Steamships Limited et Manchester Liners Limited, transaction qui doit s'effectuer au cours du mois d'août 1981, causera de sérieux préjudices au réseau de transport de marchandises dans l'est du Canada et, par conséquent, constitue des circonstances spéciales justifiant une intervention immédiate de la Commission canadienne des transports afin de prévenir toute détérioration ultérieure du système de transport de marchandises de la province.

En rejetant la requête, le Comité, après avoir rappelé qu'un requérant, pour avoir droit au recours selon l'article 59, doit établir l'existence de circonstances spéciales, a dit:

Mais il y a une autre disposition de l'article 59 qui doit être respectée avant que la Commission ne puisse agir: l'ordonnance *ex parte* que peut émettre provisoirement la Commission doit être une ordonnance que la Commission aurait le pouvoir, sur requête, avis et audition, d'émettre. Il faut donc bien s'assurer que la Commission a le pouvoir d'émettre les deux ordonnances demandées par la province. Si le Comité devait constater que la transaction décrite par M. Romoff se résume à une «acquisition proposée» de la part de Canadien Pacifique ou, le cas échéant, de Dart ou de Manchester Liners et qu'un avis n'était pas immédiatement déposé, conformément aux dispositions de l'article 27, nous croyons que le Comité pourrait envisager d'émettre une ordonnance en vertu de l'article 59. Rien dans la Loi nationale sur les transports ou dans toute autre loi applicable au transport maritime n'autorise le Comité à émettre une ordonnance interdisant la poursuite de toute activité relative au service de coordination du transport maritime de conteneurs sur le fleuve Saint-Laurent jusqu'à ce que soient respectées les conditions prévues à l'article 27 de la Loi nationale sur les transports. En d'autres mots, nous croyons que le Comité des transports par eau n'a pas le pouvoir légal de donner suite à la requête de la province. Par conséquent, la partie de la requête visant l'émission d'une ordonnance d'interdiction est rejetée pour les raisons susmentionnées.

Les articles 59 et 27 disposent:

59. Si des circonstances spéciales le requièrent, la Commission peut rendre une ordonnance provisoire *ex parte*, permet-

requiring or forbidding anything to be done that the Commission would be empowered, on application, notice and hearing, to authorize, require or forbid; but no such interim order shall be made for any longer time than the Commission may deem necessary to enable the matter to be heard and determined.

27. (1) A railway company, commodity pipeline company, company engaged in water transportation, or person operating a motor vehicle undertaking or an air carrier, to which the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada extends, that proposes to acquire, directly or indirectly, an interest, by purchase, lease, merger, consolidation or otherwise, in the business or undertaking of any person whose principal business is transportation, whether or not such business or undertaking is subject to the jurisdiction of Parliament, shall give notice of the proposed acquisition to the Commission.

(2) The Commission shall give or cause to be given such public or other notice of any proposed acquisition referred to in subsection (1) as to it appears to be reasonable in the circumstances, including notice to the Director of Investigation and Research under the *Combines Investigation Act*.

(3) Any person affected by a proposed acquisition referred to in subsection (1) or any association or other body representing carriers or transportation undertakings affected by such acquisition may, within such time as may be prescribed by the Commission, object to the Commission against such acquisition on the grounds that it will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

(4) Where objection is made pursuant to subsection (3), the Commission

(a) shall make such investigation, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest;

(b) may disallow any such acquisition if in the opinion of the Commission such acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest;

and any such acquisition, to which objection is made within the time limited therefor by the Commission that is disallowed by the Commission, is void.

(5) Nothing in this section shall be construed to authorize any acquisition of an interest in any other company that is prohibited by any Act of the Parliament of Canada.

It will be observed that while section 59 empowers the Commission to grant interim relief by "authorizing, requiring or forbidding" anything to be done that the Commission would be empowered to authorize, require or forbid on application, notice and hearing, the expressions of what the Commission may order do not include the word "disallow". It will also be observed that in the procedure set out in section 27 the course open to a party affected by a proposed acquisition is not one

tant, enjoignant ou défendant de faire quelque chose que la Commission aurait le pouvoir, sur requête, avis et audition, de permettre, d'enjoindre ou de défendre; mais aucune ordonnance provisoire de ce genre ne doit être rendue pour plus de temps que la Commission juge qu'il n'en faut pour permettre l'audition et le jugement de l'affaire.

27. (1) Une compagnie de chemin de fer, une compagnie de pipe-line pour denrées, une compagnie de transport par eau, une personne exploitant une entreprise de transport par véhicule à moteur ou un transporteur par air, assujéti à la compétence législative du Parlement du Canada, qui se propose d'acquérir, directement ou indirectement, par achat, location à bail, fusion, consolidation ou autrement, un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de toute personne principalement engagée dans des opérations de transport, que ces affaires ou cette entreprise soient ou non soumises à la compétence du Parlement, doit donner à la Commission avis de l'acquisition proposée.

(2) La Commission doit donner ou faire donner l'avis public ou tel autre avis de toute acquisition proposée mentionnée au paragraphe (1) qui lui semble raisonnable dans les circonstances, y compris l'avis au directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

(3) Toute personne visée par une proposition d'acquisition mentionnée au paragraphe (1) ou toute association ou autre organisme représentant les transporteurs ou des entreprises de transport visées par cette acquisition peut, dans le délai qui peut être prescrit par la Commission, s'opposer auprès de la Commission à cette acquisition en invoquant le motif qu'elle restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

(4) Lorsqu'il est fait opposition en conformité du paragraphe (3), la Commission

(a) doit faire l'enquête, comprenant notamment la tenue d'auditions publiques, qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt du public;

(b) peut ne pas reconnaître une semblable acquisition si, de l'avis de la Commission, cette acquisition doit restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public;

et toute semblable acquisition, à laquelle il a été fait opposition dans le délai prévu à cette fin par la Commission et que la Commission n'a pas reconnue, est nulle.

(5) Rien au présent article ne doit s'interpréter comme autorisant l'acquisition d'un intérêt dans une autre compagnie lorsque cette acquisition est interdite par quelque loi du Parlement du Canada.

On observera que si l'article 59 attribue à la Commission le pouvoir d'accorder des mesures provisoires en «permettant, enjoignant ou défendant» de faire quelque chose que la Commission aurait le pouvoir de permettre, d'enjoindre ou de défendre, sur requête, avis et audition, on ne trouve pas, dans ces expressions de ce que la Commission peut ordonner, les termes «ne pas reconnaître». On observera aussi que, d'après la procédure prévue à l'article 27, ce que peut faire la

of initiating an application for disallowance but one of objecting to the proposed acquisition, after which there may or may not be a public hearing¹.

The argument on the appeal focussed attention on these features of the statutory provisions. On behalf of the Attorney General it was submitted that the statute as a whole represented a statutory scheme for regulating the transportation industry, that both section 21² of the Act and section 11 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23,³ required that the sections in question should be given a broad construction so as to fill out the regulatory scheme and that the word "forbid" in section 59 falls within the meaning of "disallow" in subsection 27(4). The opposing parties maintained the contrary and further took the position that section 59 applies only to proceedings before the Commission in which procedure by application, notice and hearing is prescribed by the Act. There are instances under the Act and the Acts referred to in it in which such procedure is prescribed.

Notwithstanding the able and comprehensive argument presented by counsel for the Attorney General, I am not persuaded that section 59 authorizes an interim order in matters arising under section 27 or that the power to disallow conferred by that section includes a power to "forbid" or enjoin. The consequence of disallowance is prescribed by the subsection. It is that the acquisition is void. I incline to the view that power to grant an injunction with respect to it is not included and if such a power is not included in the power that may be exercised after the investigation

¹ See *Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company* [1976] 2 F.C. 369.

² 21. It is the duty of the Commission to perform the functions vested in the Commission by this Act, the *Railway Act*, the *Aeronautics Act* and the *Transport Act* with the object of coordinating and harmonizing the operations of all carriers engaged in transport by railways, water, aircraft, extra-provincial motor vehicle transport and commodity pipelines; and the Commission shall give to this Act, the *Railway Act*, the *Aeronautics Act* and the *Transport Act* such fair interpretation as will best attain that object.

³ 11. Every enactment shall be deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

partie qu'affecte un projet d'acquisition, ce n'est pas intenter une demande en non-récognition mais bien s'opposer au projet d'acquisition; après, il peut ou non y avoir audition publique¹.

^a Le débat en l'appel a été centré sur ces aspects des dispositions légales. Au nom du procureur général, on a fait valoir que la loi dans son ensemble constituait un plan législatif de régulation de l'industrie des transports, que l'article 21² de la Loi et l'article 11 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23³, demandaient que les articles en cause reçoivent une interprétation large de façon que le plan régulateur soit réalisé et de sorte que le terme «défendre» de l'article 59 se trouve à recouper le sens de «ne pas reconnaître» du paragraphe 27(4). Les parties adverses ont soutenu le contraire et font en outre valoir que l'article 59 ne s'applique que dans une instance devant la Commission où la Loi prévoit une procédure par requête, avis et audition. Il y a des cas visés par la Loi, et les Lois auxquelles elle renvoie, où cette procédure est prévue.

^e Malgré la plaidoirie exhaustive et talentueuse de l'avocat du procureur général, je ne suis pas convaincu que l'article 59 autorise le lancement d'une ordonnance provisoire dans les matières gouvernées par l'article 27 ni que le pouvoir de non-récognition que confère cet article inclut un pouvoir de «défendre» ou d'enjoindre. Le paragraphe prévoit ce qui doit découler d'une non-récognition. L'acquisition sera nulle. J'aurais tendance à penser que le pouvoir d'accorder une injonction à ce sujet n'est pas inclus et si un tel pouvoir n'est pas inclus dans le pouvoir que l'on peut exercer après l'en-

¹ Voir *Le Syndicat international des marins canadiens c. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* [1976] 2 C.F. 369.

² 21. Il incombe à la Commission d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la présente loi, par la *Loi sur les chemins de fer*, la *Loi sur l'aéronautique* et la *Loi sur les transports* en vue de coordonner et d'harmoniser les opérations de tous les transporteurs qui font des transports par chemin de fer, par eau, par aéronef, des transports s'étendant sur plus d'une province par véhicule à moteur et par pipe-line pour denrées; et la Commission doit donner à la présente loi, à la *Loi sur les chemins de fer*, à la *Loi sur l'aéronautique* et à la *Loi sur les transports* l'interprétation équitable la plus apte à réaliser cette fin.

³ 11. Chaque texte législatif est censé réparateur et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets.

it is not exercisable on an interim basis under section 59. I am also inclined to think, though I need not reach a concluded opinion on it or on the extent of the meaning of "disallow", that the procedure open to an objector under section 27 is not an "application, notice and hearing" procedure within the meaning of section 59.

As I view the matter there is a narrower ground on which the question raised by the appeal may be answered. It appears from the passage I have cited from the Committee's reasons that the Committee was not persuaded that it did not have power under section 59 to grant interim relief in a matter arising under section 27 and might have granted such relief if (1) it had concluded that the transaction between the three carriers amounted to a "proposed acquisition" by CP Steamships or the others and (2) the notice required by section 27 was not immediately forthcoming. What the Committee appears to me to have said in the sentence that follows is not that it had no power under section 59, but that it had no power to grant the order requested by the Attorney General, that is to say, an order forbidding the carriers to do anything to further the proposed service, rather than an order relating to the acquisition arrangements between the carriers. In this I see no reason to doubt the correctness of the Committee's view of its power.

A further submission was made by counsel for the Attorney General that the Committee had power under section 23 to make an order of the kind requested and consequently could make such an order on an interim basis under section 59.

Section 23 provides:

23. (1) In this section

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

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

(2) Where a person has reason to believe

quête, il ne peut non plus être exercé provisoirement en vertu de l'article 59. Je serais aussi enclin à croire, quoique je n'aie pas à en arriver à une opinion concluante à ce sujet, ni sur le sens large des termes «ne pas reconnaître», que la procédure ouverte à l'opposant en vertu de l'article 27 n'est pas une procédure par «requête, avis et audition» aux termes de l'article 59.

Comme je vois la chose, on peut donner à la question que pose l'appel une réponse plus étroite. Le passage que je viens de citer des motifs du Comité montre que le Comité n'était pas certain de ne pas avoir le pouvoir prévu à l'article 59 d'accorder des mesures provisoires dans un cas relevant de l'article 27; il aurait peut-être accordé ces mesures si (1) il avait conclu que l'arrangement intervenu entre les trois transporteurs équivalait à une «acquisition proposée» par la CP Steamships ou les autres et (2) si l'avis requis par l'article 27 n'avait pas été donné aussitôt. Ce que le Comité me paraît avoir dit dans la phrase qui suit n'est pas qu'il ne pouvait exercer le pouvoir prévu à l'article 59 mais bien qu'il n'avait pas le pouvoir d'accorder l'ordonnance demandée par le procureur général, soit une ordonnance obligeant les transporteurs à interrompre toute activité liée à l'établissement des services proposés, et non une ordonnance relative aux arrangements de vente intervenus entre les transporteurs. En cela, je ne vois aucune raison de douter de l'exactitude des vues du Comité sur ses attributions.

L'avocat du procureur général a aussi soutenu que l'article 23 donnait au Comité le pouvoir de rendre l'ordonnance demandée et qu'en conséquence, il pouvait non seulement la rendre mais aussi lui donner un caractère provisoire en vertu de l'article 59.

L'article 23 dispose:

23. (1) Au présent article

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

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

(2) Lorsqu'une personne a lieu de croire

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

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

may prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, such person may apply to the Commission for leave to appeal the act, omission or rate, and the Commission shall, if it is satisfied that a *prima facie* case has been made, make such investigation of the act, omission or rate and the effect thereof, as in its opinion is warranted.

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

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

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

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

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

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

It was conceded that there was nothing in the application before the Commission to invoke section 23 or to make out a case for relief under it. But it was contended, as I understood the argument, that as a matter of jurisdiction the Commission under section 59 could nevertheless exercise on an interim basis the powers that would be open to it to exercise on an application under section 23.

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

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

a peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taxes ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, cette personne peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou du taux et la Commission, si elle est convaincue que la demande est, de prime abord, bien fondée, doit faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission, le taux ou son effet.

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

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

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

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

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

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

On a reconnu que rien dans la requête dont était saisie la Commission n'autorisait d'invoquer l'article 23 ni d'exercer un recours fondé sur lui. Mais, a-t-on soutenu, si j'ai bien compris, en ce qui avait trait à sa compétence, la Commission, selon l'article 59, pouvait néanmoins donner un caractère provisoire aux pouvoirs qu'il lui était permis d'exercer lors d'une requête fondée sur l'article 23.

In my opinion in order to exercise on an interim basis under section 59 powers conferred by section 23, there must be an application invoking section 23 and establishing, at least *prima facie*, a situation to which section 23 might apply. I think, moreover, that this is implicit in the wording at the end of section 59 which provides that no interim order shall be made for any longer time than the Commission may deem necessary "to enable the matter to be heard and determined." This appears to me to refer, if a power of the kind conferred by section 23 is to be exercised, to a matter in which section 23 is invoked by the description of a situation to which section 23 might apply.

Accordingly I am of the opinion that the question before the Court should be answered in the negative and that this Court should so certify to the Canadian Transport Commission.

Having regard to Rule 1312 no costs should be awarded to any party.

* * *

RYAN J. concurred.

* * *

KERR D.J. concurred.

A mon avis, pour donner un caractère provisoire selon l'article 59 aux pouvoirs conférés par l'article 23, ce doit être en vertu d'une requête fondée sur l'article 23 établissant, à tout le moins, une présomption d'application de l'article 23. Je pense, en outre, que cela découle implicitement de l'article 59 in fine, qui dispose qu'aucune ordonnance provisoire ne saurait être rendue pour un terme plus éloigné que celui jugé nécessaire par la Commission «pour permettre l'audition et le jugement de l'affaire». Cela me semble se référer, si un pouvoir du genre de celui que confère l'article 23 doit être exercé, à un cas où l'article 23 serait invoqué dans l'articulation de faits auxquels l'article 23 pourrait s'appliquer.

En conséquence, je suis d'avis de répondre par la négative à la question dont la Cour est saisie, la Cour devant certifier à la Commission canadienne des transports qu'il en est ainsi.

Vu la Règle 1312, aucune des parties n'aura droit aux dépens.

* * *

LE JUGE RYAN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR y a souscrit.