

A-687-78

A-687-78

In re the Railway Act and in re the National Transportation Act and in re a decision made on November 17, 1978 and order dated November 22, 1978 of the Review Committee of the Canadian Transport Commission numbered 1978-5 reviewing a decision of the Railway Transport Committee dated November 24, 1977 and order number R-25960 dated December 14, 1977 (as amended by order number R-26029, R-26226 and R-26836)

Court of Appeal, Pratte and Heald JJ. and Verchere D.J.—Vancouver, December 2 and 3; Ottawa, December 21, 1981.

Railways — Order of Review Committee determined that passenger-train service in question was uneconomic but should not be discontinued — Appellant contends that the Canadian Transport Commission does not have jurisdiction to make such a decision on an application under s. 260 of the Railway Act because two Special Acts prescribe that the service shall not be discontinued — Appeal dismissed — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 63, 64(2) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 3(1)(b), 260.

Appeal by the Province of British Columbia from a decision of the Review Committee of the Canadian Transport Commission. Canadian Pacific Limited applied to the Commission under section 260 of the *Railway Act* to discontinue the passenger-train service between Victoria and Courtenay. The Railway Transport Committee determined that the service was uneconomic and ordered that it be discontinued. The Review Committee, after a new hearing, rescinded the decision of the Railway Transport Committee, and determined that the passenger-train service was uneconomic but should not be discontinued. Paragraph 3(1)(b) of the *Railway Act* prescribes that the provisions of Special Acts passed by the Parliament of Canada override those of the *Railway Act* in so far as is necessary to give effect to that prescription. The appellant contends that the Canadian Transport Commission has no jurisdiction to decide an application under section 260 because there are two Special Acts which prescribe that the service shall not be discontinued. A federal statute of 1884 ratified the contract for the construction of the railway, and according to the appellant incorporated the terms of the contract so that the obligation imposed by the contract on the contractors to operate the railway continuously must be considered as having been imposed by the statute itself. The appellant also submits that a federal statute passed in 1905 preserved the obligation of the railway company found in the provincial *Settlement Act* of 1883 to operate the railway "continuously". Allegedly the 1905 Act is the second Special Act. The question is whether the Commission has jurisdiction to decide an application under section 260.

Affaire intéressant la Loi sur les chemins de fer et la Loi nationale sur les transports et affaire de la décision prononcée le 17 novembre 1978 et de l'ordonnance en date du 22 novembre 1978 du Comité de révision de la Commission canadienne des transports, numérotée 1978-5, révisant la décision du Comité des transports par chemin de fer, en date du 24 novembre 1977, et l'ordonnance numérotée R-25960, en date du 14 décembre 1977 (modifiée par les ordonnances numérotées R-26029, R-26226 et R-26836)

c Cour d'appel, les juges Pratte et Heald et le juge suppléant Verchere—Vancouver, 2 et 3 décembre; Ottawa, 21 décembre 1981.

Chemins de fer — Ordonnance du Comité de révision disant que le service ferroviaire de passagers en cause n'était pas rentable mais ne devait pas être interrompu — Incompétence selon l'appelante de la Commission canadienne des transports de rendre une décision de ce genre sur une demande fondée sur l'art. 260 de la Loi sur les chemins de fer vu l'existence de deux lois spéciales interdisant l'interruption du service — Appel rejeté — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 63, 64(2) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 3(1)b, 260.

Appel, formé par la province de Colombie-Britannique, d'une décision du Comité de révision de la Commission canadienne des transports. Le Canadien Pacifique Limitée a demandé à la Commission, sur le fondement de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*, l'autorisation de mettre fin au service ferroviaire de passagers entre Victoria et Courtenay. Le Comité des transports par chemin de fer statua que le service ferroviaire n'était pas rentable et ordonna d'y mettre fin. Le Comité de révision, après une nouvelle audience, rescinda la décision du Comité des transports par chemin de fer, statuant que le service ferroviaire de passagers n'était pas rentable mais ordonnant de ne pas y mettre fin. L'alinéa 3(1)b) de la *Loi sur les chemins de fer* porte que les dispositions des lois spéciales qu'adopte le Parlement du Canada prévalent sur celles de la *Loi sur les chemins de fer* dans la mesure nécessaire pour donner effet à cette disposition. L'appelante soutient que la Commission canadienne des transports n'a pas la compétence de statuer sur une demande selon l'article 260 lorsqu'il existe deux lois spéciales qui prévoient que ce service ne doit pas être abandonné. Une loi fédérale de 1884 a avalisé le contrat de construction du chemin de fer, incorporant, selon l'interprétation de l'appelante, les conditions du contrat, de sorte que l'obligation que le contrat imposait aux entrepreneurs d'exploiter le chemin de fer sans interruption devenait imposée par la loi elle-même. L'appelante fait aussi valoir qu'une loi fédérale adoptée en 1905 préservait l'obligation de la compagnie ferroviaire, qu'imposait la *Settlement Act* de 1883 (une loi provinciale), d'exploiter le chemin de fer «sans interruption». L'Acte de 1905 serait la seconde loi spéciale. Il échet d'examiner si la Commission était compétente pour connaître de la demande fondée sur l'article 260.

Held, the appeal is dismissed. Pursuant to paragraph 3(1)(b) of the *Railway Act*, the provisions of the two Special Acts override those of the *Railway Act*, including section 260, "in so far as is necessary to give effect" to that prescription. To attain that object it would be necessary to deny to the Commission the power to order that the railway service be discontinued. However, the decision of the Review Committee is a decision which determines that the passenger-train service is uneconomic but orders that it shall not be discontinued. In order to give effect to the asserted prescription of the Special Acts that the train service be not discontinued, it is not necessary to deny to the Commission the authority conferred on it by section 260 to find that the operation of the passenger-train service is uneconomic since the existence of that power in no way conflicts with the obligation of the railway to continue the operation of its railway. It is not necessary either, in order to give effect to the Special Acts, to deny to the Commission the power to order that the railway service in question shall not be discontinued. That the Commission should have such a power in no way conflicts with the provisions of the Special Acts; on the contrary, the existence of that power would seem to be very useful, if not necessary, to give effect to the prescription in the Special Acts.

APPEAL.

COUNSEL:

L. F. Lindholm and *P. Pearlman* for appellant. ^e

N. D. Mullins, Q.C. for respondent Canadian Pacific Limited.

J. K. Allen for respondent Via Rail Canada Inc. ^f

G. Nadeau, Q.C. for respondent Canadian Transport Commission.

W. B. Scarth, Q.C. for respondent Attorney General of Canada. ^g

SOLICITORS:

Pearlman & Lindholm, Victoria, for appellant. ^h

Legal Services, Canadian Pacific Limited, Calgary, for respondent Canadian Pacific Limited.

Legal Services, Via Rail Canada Inc., Montréal, for respondent Via Rail Canada Inc. ⁱ

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

Deputy Attorney General of Canada for respondent Attorney General of Canada. ^j

Arrêt: l'appel est rejeté. Conformément à l'alinéa 3(1)b) de la *Loi sur les chemins de fer*, les dispositions des deux lois spéciales prévalent sur celles de la *Loi sur les chemins de fer*, y compris l'article 260, «dans la mesure nécessaire pour donner effet» à cette disposition. Pour atteindre cet objet, il serait nécessaire de refuser à la Commission le pouvoir d'ordonner d'interrompre le service ferroviaire. La décision du Comité de révision dit toutefois que le service ferroviaire de passagers n'est pas rentable, mais elle ordonne néanmoins de le maintenir. Pour donner effet aux dispositions articulées des lois spéciales, soit que le service ferroviaire ne soit pas interrompu, il n'est pas nécessaire de dénier à la Commission le pouvoir, que lui confère l'article 260, de constater que l'exploitation d'un service ferroviaire de passagers n'est pas rentable, puisque l'existence de ce pouvoir n'entre nullement en conflit avec l'obligation du chemin de fer d'en continuer l'exploitation. Il n'est pas nécessaire non plus, pour donner effet aux lois spéciales, de refuser à la Commission le pouvoir d'ordonner que le service ferroviaire en question ne soit pas interrompu. Que la Commission détienne ce pouvoir ne provoque aucun conflit avec les lois spéciales; au contraire, il paraît utile, sinon nécessaire, pour donner effet à la prescription contenue dans ces lois.

APPEL.

AVOCATS:

L. F. Lindholm et *P. Pearlman* pour l'appelante.

N. D. Mullins, c.r., pour l'intimé le Canadien Pacifique Limitée.

J. K. Allen pour l'intimée Via Rail Canada Inc.

G. Nadeau, c.r., pour l'intimée la Commission canadienne des transports.

W. B. Scarth, c.r., pour l'intimé le procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Pearlman & Lindholm, Victoria, pour l'appelante.

Contentieux, Canadien Pacifique Limitée, Calgary, pour l'intimé le Canadien Pacifique Limitée.

Contentieux, Via Rail Canada Inc., Montréal, pour l'intimée Via Rail Canada Inc.

Contentieux, Commission canadienne des transports, Hull, pour l'intimée la Commission canadienne des transports.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le procureur général du Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: The Province of British Columbia appeals, pursuant to subsections 64(2) and following of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, from a decision of the Review Committee of the Canadian Transport Commission on an application made by Canadian Pacific Limited (on behalf of Esquimalt and Nanaimo Railway Company). That decision was made on November 17, 1978, and embodied in a formal order dated November 22, 1978.

The application of Canadian Pacific Limited to the Canadian Transport Commission was made on September 11, 1974, under section 260 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2. It was an application to discontinue the passenger-train service between Victoria and Courtenay on a railway line built and owned by the Esquimalt and Nanaimo Railway Company and operated by Canadian Pacific Limited pursuant to a long-term lease made on July 1, 1912. The Province of British Columbia contested that application. It appeared before the Railway Transport Committee of the Commission and argued, first, that the Commission had no jurisdiction in the matter and, second, that, in any event, the Committee should determine that the service in question should not be discontinued. The Committee dismissed the objection raised by the Province to its jurisdiction and, by an order dated December 14, 1977, it determined that the passenger-train service between Victoria and Courtenay was uneconomic and ordered that it be discontinued. The Province applied to the Commission for a review of that decision pursuant to section 63 of the *National Transportation Act*. It was the contention of the Province that the Commission had no jurisdiction in the matter and that, in any event, new evidence could be adduced showing that the decision of the Railway Transport Committee was incorrect. On October 30, 1978, the Review Committee dismissed the objection raised to the jurisdiction of the Commission and ordered that a new hearing be held to allow all interested to adduce new evidence. After that hearing, the Review Committee rescinded the decision of the Railway Transport Committee, determined that the passenger-train

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

LE JUGE PRATTE: La province de Colombie-Britannique a formé appel, sur le fondement des paragraphes 64(2) et suivants de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, d'une décision du Comité de révision de la Commission canadienne des transports relative à une demande du Canadien Pacifique Limitée (au nom de la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo), décision rendue le 17 novembre 1978 et incorporée dans une ordonnance en bonne et due forme datant du 22 novembre 1978.

La demande du Canadien Pacifique Limitée à la Commission canadienne des transports fut faite le 11 septembre 1974 sur le fondement de l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2. Il s'agissait d'une demande d'autorisation de mettre fin au service ferroviaire de passagers entre Victoria et Courtenay, une ligne de chemin de fer construite par la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo, lui appartenant et exploitée par le Canadien Pacifique Limitée conformément à une location à long terme remontant au 1^{er} juillet 1912. La province de Colombie-Britannique s'est opposée à la demande. Elle a comparu devant le Comité des transports par chemin de fer de la Commission soutenant, premièrement, que la Commission n'était pas compétente en la matière et deuxièmement, que, de toute façon, le Comité devrait décider qu'il ne faut pas mettre fin au service en cause. Le Comité rejeta l'exception déclinatoire de la province et, par ordonnance en date du 14 décembre 1977, statua que le service ferroviaire de passagers entre Victoria et Courtenay n'était pas rentable et ordonna d'y mettre fin. La province demanda à la Commission la révision de cette décision conformément à l'article 63 de la *Loi nationale sur les transports*, prétendant que la Commission n'était pas compétente en la matière et que, de toute façon, des faits nouveaux démontreraient, si administrés en preuve, l'inexactitude de la décision du Comité des transports par chemin de fer. Le 30 octobre 1978, le Comité de révision rejeta l'exception déclinatoire opposée à la Commission mais ordonna une nouvelle audience afin de permettre à tous les intéressés d'administrer de nouvelles preuves. Cette audience close, le Comité de révision rescinda la décision du Comité des

service in question was uneconomic and likely to continue to be uneconomic and ordered that Canadian Pacific Limited (Esquimalt and Nanaimo Railway Company) should not discontinue the operation of that service. That is the decision that was made on November 17, 1978, from which the Province appeals on the sole ground that the Committee exceeded its jurisdiction in making it.

Before considering the attack made by the appellant on the jurisdiction of the Committee, a preliminary question must first be determined.

Counsel for Canadian Pacific Limited argued that the appeal should be dismissed on the ground that it is academic, and directed against the reasons of the Committee rather than against its decision which was favourable to the appellant. In my view, these two contentions are unfounded. In so far as I can see from the material before us, the decision rendered by the Review Committee is still in existence and nothing has occurred to deprive it of its effect. For that reason, the appeal is not academic. Moreover, the appeal is not directed against the reasons of the Committee since what is challenged by the appellant is the legality of the order actually made by the Committee. Indeed, what the Province is seeking in this appeal is a declaration that the Committee had no jurisdiction either to declare that the passenger-train service between Victoria and Courtenay was uneconomic or to order that it should not be discontinued. There is, however, another preliminary and more serious objection that could be made to this appeal. That objection is that the Province has no direct and immediate interest in challenging the validity of the decision rendered by the Committee since that decision does not affect prejudicially the interests of the Province which favours the continuation of the passenger-train service between Victoria and Courtenay. That objection, serious as it is, was certainly considered by the Court when the Province applied for leave to appeal; since the Court then granted that application, it must be assumed that it rejected that objection and considered that the appellant, though indirectly affected by the decision of the Committee, was nevertheless sufficiently affected so as to give it

transports par chemin de fer et statua que le service ferroviaire de passagers en cause n'était pas rentable et vraisemblablement ne le deviendrait pas, ordonnant cependant au Canadien Pacifique Limitée (à la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo) de ne pas mettre fin au service. C'est là la décision prononcée le 17 novembre 1978 dont appel, par la province, pour le seul et unique motif que le Comité, en la prononçant, est sorti de sa compétence.

Avant d'étudier l'exception déclinatoire de l'appelante quant à la compétence du Comité, il faut d'abord examiner une question préliminaire.

L'avocat du Canadien Pacifique Limitée a soutenu que l'appel devrait être rejeté motif pris qu'il s'agirait d'une hypothèse d'école visant plutôt les motifs du Comité que sa décision, qui est favorable à l'appelante. A mon avis, ces deux arguments ne sont pas fondés. Autant que je puisse en inférer des pièces dont je suis saisi, la décision du Comité de révision existe toujours et rien n'est survenu qui en supprime l'effet. Pour ce motif, l'appel n'est pas une simple hypothèse d'école. D'ailleurs, ce ne sont pas les motifs du Comité qui sont entrepris puisque ce que conteste l'appelante c'est la légalité de l'ordonnance effectivement prononcée par le Comité. En vérité, ce que la province cherche à obtenir en l'espèce, c'est de faire dire que le Comité est incompétent pour déclarer non rentable le service ferroviaire de passagers entre Victoria et Courtenay ou ordonner son maintien. Il y a toutefois une autre exception préliminaire plus sérieuse que l'on pouvait soulever en l'espèce. La province n'aurait pas d'intérêt direct et immédiat à contester la validité de la décision du Comité puisque cette décision ne porte pas préjudice aux intérêts de la province, soit le maintien du service ferroviaire de passagers entre Victoria et Courtenay. Cette exception, sérieuse, a certainement été prise en compte par la Cour lorsque la province demanda l'autorisation d'appeler; comme la Cour a fait droit à cette demande, il faut présumer qu'elle n'a pas considéré l'exception comme fondée et a estimé l'appelante, quoique atteinte indirectement par la décision du Comité, suffisamment touchée néanmoins pour avoir qualité d'appelante. Je ne crois pas que nous devrions, en cet état avancé de la cause, adopter un autre point de vue.

standing as an appellant. I do not think that we should, at this late stage, adopt another view.

A few historical notes are necessary for a proper understanding of the reasons advanced by the Province of British Columbia for challenging the jurisdiction of the Commission in the matter.¹

The Colony of British Columbia became part of Canada on July 20, 1871. In the following years, there was considerable tension between the new Province and the Federal Government due to what the Province perceived as the failure of the Government to live up to its obligations under the terms of the Union to build a railway on Vancouver Island. That dispute was settled in 1883 by an arrangement between the two governments concerned and a group of businessmen, Messrs. Dunsmuir *et al.*, who were prepared to arrange for the construction of the railway. Under that arrangement, the Provincial Government was to grant to the Federal Government a large tract of land on the Island through which the proposed railway was to run; the Provincial Government was also to incorporate a company for the purpose of constructing and operating the railway; as soon as the construction was completed, the Federal Government was to transfer to that company the land acquired from the Provincial Government and, in addition, as a further subsidy, was to pay the company a sum of \$750,000. Of the various statutes and documents that came into existence to carry that arrangement into effect, only three need be mentioned:

(1) a contract, dated August 20, 1883, between the Federal Government and Messrs. Dunsmuir *et al.* (the contractors) for the construction of the railway. Paragraphs 3 and 9 of that contract provided that the contractors should construct and operate the railway:

3. That the said contractors shall and will well, truly and faithfully lay out, make, build, construct, complete, equip, maintain and work continuously a line of railway of a uniform gauge of four feet eight and a-half inches, from Esquimalt to Nanaimo, in Vancouver Island, British

¹ Those who are familiar with the decision of the Privy Council in *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company* [[1950] A.C. 87] will realize that in the brief historical outline that follows I have more or less plagiarized the judgment of the Judicial Committee in that case.

Il est nécessaire d'esquisser un bref historique pour comprendre les motifs de la province de Colombie-Britannique de décliner la compétence de la Commission en la matière¹.

La colonie de la Colombie-Britannique fut unie au Canada le 20 juillet 1871. Dans les années qui suivirent, une tension considérable se développa entre la nouvelle province et le gouvernement fédéral par suite de ce que cette première percevait comme l'inexécution par le gouvernement des obligations contractées par l'accord d'Union, dont la construction d'un chemin de fer sur l'île de Vancouver. Ce différend fut réglé en 1883 par un arrangement entre les deux gouvernements concernés et un groupe d'hommes d'affaires, MM. Dunsmuir *et al.*, qui se déclarèrent prêts à construire le chemin de fer. Selon cet arrangement, le gouvernement provincial devait donner au gouvernement fédéral une large bande de terre sur l'île qu'emprunterait le chemin de fer projeté; le gouvernement provincial constituerait aussi une compagnie ayant pour objet la construction et l'exploitation du chemin de fer. Dès que la construction serait terminée, le gouvernement fédéral remettrait à cette compagnie le fonds de terre acquis du gouvernement provincial et, en plus, comme subsidie supplémentaire, il verserait à la compagnie \$750,000. Des divers actes et lois nécessaires à l'exécution de cet arrangement, il faut en citer trois:

(1) un contrat, en date du 20 août 1883, intervenu entre le gouvernement fédéral et MM. Dunsmuir *et al.* (les entrepreneurs) pour la construction du chemin de fer. Les paragraphes 3 et 9 de ce contrat stipulent que les entrepreneurs devront construire et exploiter le chemin de fer:

3. Les dits entrepreneurs s'engagent à bien et fidèlement tracer, construire, achever, équiper, entretenir et exploiter sans interruption une ligne de chemin de fer, d'une largeur de voie uniforme de quatre pieds huit pouces et demi, depuis Esquimalt jusqu'à Nanaimo, dans l'île de Vancouver,

¹ Ceux qui connaissent bien l'avis du Conseil privé dans *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. La Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo* [[1950] A.C. 87] s'apercevront que dans la brève esquisse historique qui suit, j'ai plus ou moins plagié l'avis du Comité judiciaire.

Columbia, the points and approximate route and course being shown on the map hereunto annexed, marked B, and also construct, maintain and work continuously a telegraph line throughout and along the said line of railway, and supply all such telegraphic apparatus as may be required for the proper equipment of such telegraph line, and perform all engineering services, whether in the field or in preparing plans or doing other office work, to the entire satisfaction of the Governor in Council.

9. That the said contractors will, upon and after the completion and equipment of the said line of railway and works appertaining thereto, truly and in good faith keep and maintain the same, and the rolling stock required therefor, in good and efficient working and running order, and shall continuously and in good faith operate the same, and also the said telegraph line and will keep the said telegraph line and appurtenances in good running order.

Paragraph 13 provided that the Federal Government was to grant to the contractors by way of subsidy the sum of \$750,000 and the land acquired from the Province;

(2) a statute of the Legislature of British Columbia, assented to on December 19, 1883, 47 Vict., c. 14, known as the *Settlement Act*. That statute recited the agreement between the Province and the Federal Government for the purpose of settling existing disputes between them and, *inter alia*, incorporated "The Esquimalt and Nanaimo Railway Company". Sections 8, 9 and 27 of that Act read as follows:

8. For the purpose of facilitating the construction of the Railway between Esquimalt and Nanaimo, it is hereby enacted that such persons, hereinafter called the "company," as may be named by the Governor-General in Council, with all such other persons and corporations as shall become shareholders in the company, shall be and are hereby constituted a body corporate and politic by the name of "The Esquimalt and Nanaimo Railway Company."

9. The company, and their agents and servants, shall lay out, construct, equip, maintain, and work a continuous double or single track steel railway of the gauge of the Canadian Pacific Railway, and also a telegraph line, with the proper appurtenances, from a point at or near the harbour of Esquimalt, in British Columbia, to a port or place at or near Nanaimo on the eastern coast of Vancouver Island, with power to extend the main line to Comox and Victoria, and to construct branches to settlements on the east coast, and also to extend the said railway by ferry communications to the mainland of British Columbia, and there to connect or amalgamate with any railway line in operation or course of construction. The company shall also have power and authority to build, own, and operate steam and other vessels in connection with the said railway, on and over the bays, gulfs, and inland waters of British Columbia.

Colombie-Britannique, les points, la direction et le développement approximatif de la ligne étant indiqués sur la carte ci-annexée cotée B; et aussi à construire, entretenir et exploiter sans interruption une ligne télégraphique sur tout le parcours et le long de la dite ligne de chemin de fer; à fournir tous appareils télégraphiques nécessaires pour équiper convenablement cette ligne télégraphique, et à exécuter tous services de génie, soit en opérant sur le terrain, soit en préparant les plans ou faisant tout autre travail de bureau, à l'entière satisfaction du Gouverneur en conseil.

9. Les dits entrepreneurs, après avoir achevé et équipé les dits chemins de fer et dépendances, les entretiendront de bonne foi en état effectif de service et d'exploitation, de même que le matériel de roulement nécessaire, et devront sans interruption et de bonne foi exploiter le dit chemin, ainsi que la dite ligne télégraphique, qu'ils tiendront avec ses dépendances en bon état de service.

Le paragraphe 13 stipule que le gouvernement fédéral devra donner aux entrepreneurs comme subside \$750,000 ainsi que le fonds de terre que la province lui a cédé;

(2) une loi de la Colombie-Britannique, sanctionnée le 19 décembre 1883, 47 Vict., c. 14, intitulée la *Settlement Act*. Cette loi incorpore les termes de l'accord intervenu entre la province et le gouvernement fédéral en règlement des litiges existants entre eux et, entre autres choses, constitue «La Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaïmo». Voici les articles 8, 9 et 27 de cette loi:

[TRADUCTION] 8. Afin de faciliter la construction du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaïmo, il est par la présente édicté que les personnes, ci-après appelées la «compagnie» que pourra constituer le gouverneur général en conseil de concert avec toutes les personnes physiques et morales qui en deviendront actionnaires, seront et sont par les présentes constituées en une personne morale dénommée «La Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaïmo.»

9. La compagnie, ses mandataires et préposés construiront, équiperont et entretiendront une voie ferrée continue, double ou simple, du même écartement que la voie ferrée du Canadien Pacifique, ainsi qu'une ligne télégraphique, avec tous ses accessoires, d'un point près du port d'Esquimalt, en Colombie-Britannique, à un port ou lieu près de Nanaïmo sur la côte est de l'île de Vancouver, avec autorisation de prolonger cette ligne principale jusqu'à Comox et Victoria et de construire des voies secondaires vers les concessions de la côte est et aussi de prolonger ledit chemin de fer, au moyen de ferry-boats, jusqu'à la Colombie-Britannique continentale pour y rejoindre toutes les lignes de chemin de fer en exploitation ou en cours de construction. La compagnie détiendra aussi le pouvoir et l'autorité de construire, d'être propriétaire et d'exploiter les vapeurs et autres navires auxiliaires aux chemins de fer dans les baies, golfes, et eaux intérieures de la Colombie-Britannique.

27. The said Esquimalt and Nanaimo Railway Company shall be bound by any contract or agreement for the construction of the Railway from Esquimalt to Nanaimo which shall be entered into by and between the persons so to be incorporated as aforesaid, and Her Majesty, represented by the Minister of Railways and Canals, and shall be entitled to the full benefit of such contract or agreement, which shall be construed and operate in like manner as if such company had been a party thereto in lieu of such persons, and the document had been duly executed by such company under their corporate seal.

(3) a federal statute [*An Act respecting the Vancouver Island Railway, the Esquimalt Graving Dock, and certain Railway Lands of the Province of British Columbia, granted to the Dominion*], assented to on April 19, 1884, 47 Vict., c. 6, which recited and approved the agreement between the Federal Government and the Province. That section 2 of that statute ratified in the following terms the contract between the Federal Government and Messrs. Dunsmuir *et al.* for the construction of the railway:

2. The agreement, a copy of which, with specification, is hereto appended as a schedule, for the construction, equipment, maintenance and working of a continuous line of railway of a uniform gauge of four feet, eight and one-half inches, from Esquimalt to Nanaimo in Vancouver Island, British Columbia, and also for the construction, equipment, maintenance and working of a telegraph line along the line of the said railway, is hereby approved and ratified, and the Governor in Council is authorized to carry out the provisions thereof according to their purport.

The railway was built as contemplated and the Esquimalt and Nanaimo Railway Company received from the Federal Government the subsidy of \$750,000 as well as the land acquired from the Provincial Government.

There remains only to be mentioned, before turning to the argument of the appellant, that in 1905 the Federal Parliament passed a statute [*An Act respecting the Esquimalt and Nanaimo Railway Company*] declaring the railway of the Esquimalt and Nanaimo Railway Company to be a work for the general advantage of Canada. Sections 1 and 4 of that statute, 4-5 Edw. VII, c. 90, read as follows:

1. The railway of the Esquimalt and Nanaimo Railway Company, hereinafter called "the Company," is declared to be a work for the general advantage of Canada.

27. Ladite Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo sera liée par tout contrat ou toute convention pour la construction du chemin de fer qui reliera Esquimalt à Nanaimo, éventuellement conclu entre les personnes ainsi constituées en compagnie et Sa Majesté, représentée par le ministre des Chemins de fer et des Canaux, et aura droit à l'entière exécution à son profit de ce contrat ou de cette convention, que l'on interprétera et appliquera comme si cette compagnie y était partie contractante au lieu de ces personnes et comme si l'acte avait été dûment signé par la compagnie et portait son sceau.

(3) une loi fédérale [*Acte concernant le chemin de fer de l'île de Vancouver, le bassin de radoub d'Esquimalt, et certaines terres de chemin de fer de la province de la Colombie-Britannique cédées au Canada*], sanctionnée le 19 avril 1884, 47 Vict., c. 6, qui énonce et avalise l'accord conclu entre le gouvernement fédéral et la province. L'article 2 de cette loi ratifiait dans les termes suivants le contrat intervenu entre le gouvernement fédéral et MM. Dunsmuir *et al.* pour la construction du chemin de fer:

2. La convention, dont copie est reproduite, avec le devis qui l'accompagne, comme annexe, conclue pour la construction, l'équipement, l'entretien et l'exploitation d'une ligne de chemin de fer continue, d'une largeur de voie uniforme de quatre pieds huit pouces et demi, entre Esquimalt et Nanaimo, dans l'île de Vancouver, Colombie-Britannique, et aussi pour la construction, l'équipement, l'entretien et l'exploitation d'une ligne de télégraphe sur le parcours du dit chemin de fer, est par le présent approuvée et ratifiée, et le Gouverneur en conseil est autorisé à en mettre les stipulations à effet suivant leur teneur.

Le chemin de fer fut construit comme stipulé et la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo reçut du gouvernement fédéral les \$750,000 promis ainsi que le fonds de terre obtenu du gouvernement provincial.

Il reste à mentionner, avant d'en venir au moyen que fait valoir l'appellante, qu'en 1905 le Parlement fédéral adopta une loi [*Acte concernant la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo*] déclarant que la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo était un ouvrage à l'avantage général du Canada. Voici les articles 1 et 4 de cette loi, 4-5 Edw. VII, c. 90:

1. Le chemin de fer de la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo, ci-après désignée sous le vocable «la Compagnie», est déclaré être une entreprise «à l'avantage général du Canada».

4. Nothing in this Act shall prejudicially affect the respective rights and liabilities of the province of British Columbia and of the Company, now existing or which heretofore existed by virtue of the provisions of the Act of the Legislature of the said province, 47 Victoria, chapter 14.

Section 260 of the *Railway Act* gives jurisdiction to the Canadian Transport Commission to decide an application to discontinue passenger-train services. However the various provisions of the *Railway Act*, including section 260, apply to railway companies, which, like the Esquimalt and Nanaimo Railway Company, are subject to the legislative authority of Parliament, only if those provisions do not conflict with the provisions of a Special Act² passed by the Parliament of Canada and relating to the same subject-matter. That is what is prescribed by paragraph 3(1)(b) of the *Railway Act*:

3. (1) Except as in this Act otherwise provided,

(b) where the provisions of this Act and of any Special Act passed by the Parliament of Canada relate to the same subject-matter the provisions of the Special Act shall, in so far as is necessary to give effect to such Special Act, be taken to override the provisions of this Act.

The appellant's contention is that the Canadian Transport Commission has no jurisdiction to decide an application under section 260 of the *Railway Act* for discontinuance of the passenger-train service on the railway of the Esquimalt and Nanaimo Railway Company because there are two Special Acts passed by the Parliament of Canada which prescribe that this service shall not be discontinued. The first one of the two statutes that, it says, would thus override the provisions of section 260 of the *Railway Act* is the federal statute of 1884 which ratified the contract for the construction of the railway that had been entered into by the Federal Government and Messrs. Dunsmuir *et al.* The appellant interprets section 2 of that statute as giving statutory force to the provisions of

²Section 2 of the *Railway Act* contains a definition of Special Act which reads in part as follows:

2. (1) ...
 "Special Act", when used with reference to a railway, means any Act under which the company has authority to construct or operate a railway, or that is enacted with special reference to such railway, whether heretofore or hereafter passed . . .

4. Rien en la présente loi ne saurait porter atteinte aux droits et obligations qui existent aujourd'hui pour la province de la Colombie-Britannique et pour la Compagnie, ou qui existaient ci-devant pour elles en vertu des dispositions de l'acte de la législature de la dite province, 47 Victoria, chapitre 14.

L'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer* attribue à la Commission canadienne des transports la compétence de faire droit ou non à une demande d'abandon de service ferroviaire de passagers. Toutefois, les diverses dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, y inclus l'article 260, ne s'appliquent aux compagnies de chemins de fer qui, comme la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo, sont de la compétence législative du Parlement fédéral, que si elles n'entrent pas en conflit avec une loi spéciale² fédérale portant sur le même sujet. C'est ce que dispose l'alinéa 3(1)(b) de la *Loi sur les chemins de fer*:

3. Sauf dispositions contraires de la présente loi,

b) lorsque les dispositions de la présente loi et celles de quelque loi spéciale du Parlement du Canada se rapportent aux mêmes matières, les dispositions de la loi spéciale doivent être considérées comme l'emportant sur les dispositions de la présente loi, dans la mesure nécessaire pour donner effet à cette loi spéciale.

L'argument de l'appelante, c'est que la Commission canadienne des transports n'a pas la compétence de statuer sur une demande, selon l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*, d'abandon du service ferroviaire de passagers de la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo parce qu'il existe deux lois spéciales du Parlement du Canada qui prévoient que ce service ne doit pas être abandonné. La première de ces lois qui, selon elle, primerait sur l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer*, serait la loi fédérale de 1884 qui avalisait le contrat de construction du chemin de fer intervenu entre le gouvernement fédéral et MM. Dunsmuir *et al.* L'appelante interprète l'article 2 de cette loi comme donnant force de loi aux stipulations du contrat de construction et, notam-

²Il y a à l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer* une définition de l'expression loi spéciale dont voici un extrait:

2. (1) ...
 «loi spéciale», lorsque cette expression est employée relativement à un chemin de fer, signifie toute loi en vertu de laquelle la compagnie est autorisée à construire ou à exploiter un chemin de fer, ou qui est édictée spécialement au sujet de ce chemin de fer, et qui a été adoptée dans le passé ou qui le sera à l'avenir . . .

the construction contract and, in particular, to clauses 3 and 9 which imposed on the contractors the obligation to "maintain and work continuously a line of railway . . . from Esquimalt to Nanaimo" and to "continuously and in good faith operate the same". According to the appellant, the terms of the contract for the construction of the railway are incorporated in the Special Act of 1884 so that the obligation that the contract imposed on the contractors to operate the railway continuously must be considered as having been imposed by the statute itself.

The second Special Act which, according to the appellant, would override the provisions of section 260 in so far as they are applicable to the Esquimalt and Nanaimo Railway Company, is the federal statute of 1905 which declared the railway of that company to be a work for the general advantage of Canada. Section 4 of that Act provided that:

Nothing in this Act shall prejudicially affect the respective rights and liabilities of the province of British Columbia and of the Company, now existing or which heretofore existed by virtue of the provisions of the Act of the Legislature of the said province, 47 Victoria, chapter 14.

The Act of the Legislature of British Columbia referred to in this section is the *Settlement Act* of 1883 which, in its section 27, prescribed that the Esquimalt and Nanaimo Railway Company was to be bound by the contract for the construction of the railway between Messrs. Dunsmuir *et al.* and the Federal Government in the same manner as if the company had been a party to that contract. According to the appellant, section 27 of the *Settlement Act* imposed on the Esquimalt and Nanaimo Railway Company all the obligations of the contractors under the construction contract and, in particular, the obligation to operate the railway "continuously". Section 4 of the federal Act of 1905 must, always according to the appellant, be interpreted as prescribing that notwithstanding the declaration contained in section 1, all the liabilities of the company by virtue of the *Settlement Act*, and, among them, the obligation to operate the railway continuously, shall remain intact. The appellant therefore concludes that section 4 of the Act of 1905 is a provision of a Special Act adopted by the Parliament of Canada which prescribes that the railway between Esquimalt and Nanaimo be operated continuously and which, following para-

ment, aux clauses 3 et 9 qui imposaient aux entrepreneurs l'obligation d'«entretenir et exploiter sans interruption une ligne de chemin de fer . . . depuis Esquimalt jusqu'à Nanaimo» et de «sans interruption et de bonne foi exploiter le dit chemin». D'après l'appelante, les conditions du contrat de construction du chemin de fer sont incorporées à la loi spéciale de 1884 de sorte que cette obligation que le contrat imposait aux entrepreneurs d'exploiter le chemin de fer sans interruption doit être considérée comme imposée par la loi elle-même.

La seconde loi spéciale qui, d'après l'appelante, prévaudrait sur l'article 260 dans la mesure où il devrait s'appliquer à la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo serait la loi fédérale de 1905 qui déclare que le chemin de fer de cette compagnie constitue un ouvrage à l'avantage général du Canada. Voici ce que prévoit l'article 4 de cet Acte:

Rien en la présente loi ne saurait porter atteinte aux droits et obligations qui existent aujourd'hui pour la province de la Colombie-Britannique et pour la Compagnie, ou qui existaient ci-devant pour elles en vertu des dispositions de l'acte de la législature de la dite province, 47 Victoria, chapitre 14.

La loi de Colombie-Britannique que l'on mentionne dans cet article est la *Settlement Act* de 1883 qui, en son article 27, prévoit que la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo doit être liée par le contrat de construction du chemin de fer intervenu entre MM. Dunsmuir *et al.* et le gouvernement fédéral de la même manière que si la compagnie était elle-même partie au contrat. D'après l'appelante, l'article 27 de la *Settlement Act* imposait à la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo toutes les obligations des entrepreneurs que stipulait le contrat de construction, notamment l'obligation d'exploiter le chemin de fer «sans interruption». L'article 4 de l'Acte fédéral de 1905 doit, toujours d'après l'appelante, être interprété comme disposant qu'indépendamment de la déclaration apparaissant à l'article premier, toutes les responsabilités de la compagnie découlant de la *Settlement Act*, et notamment l'obligation d'exploiter le chemin de fer sans interruption, demeurent intactes. L'appelante en conclut donc que l'article 4 de l'Acte de 1905 est une disposition d'une loi spéciale du Parlement du Canada qui prévoit que le chemin de fer reliant Esquimalt à Nanaimo doit être exploité sans inter-

graph 3(1)(b) of the *Railway Act*, must override the provisions of section 260 of the *Railway Act*.

In my view, it is not necessary, in order to dispose of this appeal, to determine whether the appellant's interpretation of the two Special Acts to which I have just referred is the correct one because even if it were, the order which is the subject of this appeal would nevertheless be an order that the Commission had the power to make. Let us assume, for a moment, without so deciding, that the interpretation of the two Special Acts proposed by the appellant must be adopted. According to that interpretation, the two Special Acts prescribe that the railway service between Esquimalt and Nanaimo shall not be discontinued. Pursuant to paragraph 3(1)(b) of the *Railway Act*, the provisions of the two Special Acts override those of the *Railway Act*, including section 260, "in so far as is necessary to give effect" to that prescription. Now, in order to attain that object, it would obviously be necessary to deny to the Commission and its committees the power to order that the railway service between Esquimalt and Nanaimo be discontinued. However, the decision of the Review Committee which is the subject of this appeal is not an order of that kind; it is a decision which determines that the passenger-train service between Victoria and Courtenay is uneconomic and orders that it shall not be discontinued. In my view, in order to give effect to the asserted prescription of the Special Acts, that the train service here in question be not discontinued, it is certainly not necessary to deny to the Commission the authority conferred on it by section 260 to find that the operation of the passenger-train service is uneconomic since the existence of that power in no way conflicts with the obligation of the railway to continue the operation of its railway. It is not necessary either, in order to give effect to the Special Acts, to deny to the Commission the power to order that the railway service in question shall not be discontinued. That the Commission should have such a power in no way conflicts with the provisions of the Special Acts; on the contrary, the existence of that power would seem to be very useful, if not necessary, to give effect to the prescription contained in the Special Acts.

ruption, cet article, selon l'alinéa 3(1)b) de la *Loi sur les chemins de fer*, devant prévaloir sur l'article 260 de la même Loi.

a

A mon avis, il n'est pas nécessaire pour statuer sur l'appel de se demander si l'interprétation de l'appelante des deux lois spéciales que je viens de mentionner est la bonne car, même si c'était le cas, l'ordonnance qui fait l'objet de l'appel demeurerait néanmoins une ordonnance que la Commission avait le pouvoir de rendre. Présignons pour un instant, sans en décider, que l'interprétation que propose de donner aux deux lois spéciales l'appelante est la bonne. D'après cette interprétation, les deux lois spéciales disposent que le service ferroviaire entre Esquimalt et Nanaimo ne doit pas être interrompu. Conformément à l'alinéa 3(1)b) de la *Loi sur les chemins de fer*, les dispositions de ces deux lois spéciales prévalent sur celles de la *Loi sur les chemins de fer*, y compris l'article 260, «dans la mesure nécessaire pour donner effet» à cette disposition. Or, pour atteindre cet objet, il serait évidemment nécessaire de refuser à la Commission et à ses comités le pouvoir d'ordonner d'interrompre le service ferroviaire entre Esquimalt et Nanaimo. Toutefois, la décision du Comité de révision entreprise n'est pas en ce sens; c'est une décision qui dit que le service ferroviaire de passagers reliant Victoria à Courtenay n'est pas rentable mais qui ordonne néanmoins de le maintenir. A mon avis, pour donner effet aux dispositions articulées des lois spéciales, soit que le service ferroviaire en question ne soit pas interrompu, il n'est certainement pas nécessaire de dénier à la Commission le pouvoir que lui confère l'article 260 de constater que l'exploitation d'un service ferroviaire de passagers n'est pas rentable puisque l'existence de ce pouvoir n'entre nullement en conflit avec l'obligation du chemin de fer d'en continuer l'exploitation. Il n'est pas nécessaire non plus, pour donner effet aux lois spéciales, de refuser à la Commission le pouvoir d'ordonner que le service ferroviaire en question ne soit pas interrompu. Que la Commission détienne ce pouvoir ne provoque aucun conflit avec les lois spéciales; au contraire, l'existence de ce pouvoir paraît utile, sinon nécessaire, pour donner effet à la prescription contenue dans ces lois.

For these reasons, I am of opinion that the order of the Review Committee was validly made. I would dismiss the appeal.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

VERCHERE D.J.: I concur.

Par ces motifs, je suis d'avis que l'ordonnance du Comité de révision était valide. Je rejetterais l'appel.

* * *

^a

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT VERCHERE: Je les partage aussi.