

A-820-83

A-820-83

**Canadian Pacific Limited (Appellant)**

v.

**Canadian Transport Commission (Respondent)**

Court of Appeal, Pratte, Ryan and MacGuigan JJ.—Montreal, March 6; Ottawa, June 27, 1985.

*Railways — Appeal from Railway Transport Committee Order No. R-34836 directing Canadian Pacific Limited to apply minima other than those set out in Uniform Classification of Accounts re locomotive rebuild costs — UCA prescribed for use by railways in Canada by RTC Order No. R-32999 — S. 24(3) National Transportation Act authorizing Committee to exercise powers and duties of Commission in accordance with rules and regulations of Commission — S. 9(2) General Rules of Commission reserving to Commission power to make rules and regulations — RTC Orders ultra vires — UCA "regulation" within usual sense of word — Appeal allowed — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 328, 330 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 24(1),(3), 26(1)(a), 42(e) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 28, 29 — Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C., c. 1142, s. 9(1),(2) — National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-6, s. 88(1)(c) — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 36.*

*Statutes — Statutory interpretation — Whether Uniform Classification of Accounts adopted by Railway Transport Committee Order No. R-32999 pursuant to s. 328 of Railway Act "regulation" — Usual meaning of "regulation" and pertinent legislative context considered — UCA, applying to several railway companies, not "particular direction in special case" — UCA more than guidelines since companies under legal obligation to observe UCA system — RTC without jurisdiction to make impugned Order — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 2(1), 28 — Regulations Act, R.S.C. 1952, c. 235, s. 2(a)(i) — Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38 — Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C., c. 1142, s. 9(2) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 328.*

The facts, as well as a number of the issues herein, have been summarized in the Editor's Note. The headnote is accordingly restricted to the reasons for judgment of Ryan J. and those of MacGuigan J. with respect to the issue of the jurisdiction of the Railway Transport Committee to make Order No. R-34836 directing Canadian Pacific to apply minima other than those set out in the Uniform Classification of Accounts and Order No. R-32999 establishing the said Classification.

*Held*, the appeal should be allowed on the grounds that both Orders are *ultra vires* and void. Since section 28 reviews are

**Canadien Pacifique Limitée (appelante)**

c.

**a Commission canadienne des transports (intimée)**

Cour d'appel, juges Pratte, Ryan et MacGuigan—Montréal, 6 mars; Ottawa, 27 juin 1985.

*Chemins de fer — Appel de l'ordonnance n° R-34836 enjoignant à Canadien Pacifique Limitée d'utiliser des tarifs minimaux différents de ceux établis à la Classification uniforme des comptes pour coûts de remise à neuf des locomotives — La CUC doit être appliquée par les compagnies ferroviaires canadiennes en vertu de l'ordonnance n° R-32999 — Aux termes de l'art. 24(3) de la Loi nationale sur les transports, le Comité peut, en conformité avec les règles et règlements de la Commission, exercer tous les pouvoirs et toutes les fonctions de la Commission — En vertu de l'art. 9(2) des Règles générales de la Commission, cette dernière est seule habilitée à édicter des règles et des règlements — Les ordonnances de la CTCF sont ultra vires — La CUC est un «règlement» au sens usuel du terme — Appel accueilli — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 328, 330 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 24(1),(3), 26(1)(a), 42e) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28, 29 — Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C., chap. 1142, art. 9(1),(2) — Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, chap. N-6, art. 88(1)(c) — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63, art. 36.*

*Législation — Interprétation des lois — La Classification uniforme des comptes adoptée sous le régime de l'ordonnance n° R-32999 du Comité des transports par chemin de fer, conformément à l'art. 328 de la Loi sur les chemins de fer, constitue-t-elle un «règlement»? — Examen du sens usuel du terme «règlement» et du contexte législatif pertinent — La CUC, qui s'applique à plusieurs compagnies ferroviaires, n'est pas «une directive particulière émise dans un cas spécial» — La CUC est plus qu'une directive puisque les compagnies sont légalement tenues d'observer le système prescrit par la CUC — La CTCF n'a pas la compétence requise pour prononcer l'ordonnance contestée — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 2(1), 28 — Loi sur les règlements, S.R.C. 1952, chap. 235, art. 2a)(i) — Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, chap. 38 — Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C., chap. 1142, art. 9(2) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 328.*

Les faits, ainsi qu'un certain nombre de questions soulevées en l'espèce, sont résumés dans la note de l'arrêstiste. Le sommaire portera donc uniquement sur les motifs de jugement du juge Ryan et de ceux du juge MacGuigan quant à la question de la compétence du Comité des transports par chemin de fer pour prononcer l'ordonnance n° R-34836 enjoignant à Canadien Pacifique d'utiliser des tarifs minimaux autres que ceux prévus dans la Classification uniforme des comptes et dans l'ordonnance n° R-32999 qui établit ladite Classification.

*Arrêt*: l'appel doit être accueilli pour les motifs que les deux ordonnances sont *ultra vires* et inopérantes. Puisque les exa-

superseded by specific appeal rights under other federal acts, the section 28 application should be dismissed.

*Per* Ryan J.: Whether subsection 9(2) of the General Rules of the Commission limits to the Commission itself the exercise of the powers conferred on it by section 328 depends on whether the power of prescription conferred by the section must be exercised by "regulation" or "rule". Neither term is defined in the *Railway Act* or in the *National Transportation Act*. The *Interpretation Act* gives in its subsection 2(1) a definition of "regulation" but that definition is expressed as being applicable only to its use in the Act itself. In order to determine the meaning of "regulation" or "rule" in subsection 9(2), regard must be had to its "usual use" and to the pertinent legislative context, i.e. the *Railway Act* and the *National Transportation Act*.

E. A. Driedger in *Construction of Statutes*, states that the term "regulation" is "usually understood to be a subsidiary law of general application whereas an 'order' is usually regarded as a particular direction in a special case". Clearly, the UCA, applicable to over 30 railway companies, cannot be described as a "particular direction in a special case". The UCA is also more than a set of guidelines since under subsection 328(6) of the *Railway Act*, every railway company for which the UCA is prescribed is under a legal obligation to keep its accounts in accordance with that system. Furthermore, subsections 328(3) and (4) confer on the Commission more than the mere power to prescribe the manner in which accounts are to be kept. Finally, the UCA may well have consequences for regulatory cost analysis and income tax purposes.

The respondent's argument, that where the authority "to prescribe" is to be exercised by regulation, the provision specifically prescribes it, such as in section 330 of the *Railway Act*, was not well founded. There is no such readily available "rule of thumb" to be found, even by implication, in either the *Railway Act* or in the *National Transportation Act* which can be used to determine whether the UCA is a set of regulations.

*Per* MacGuigan J.: One must look to substance in order to clarify the terminology related to delegated legislation. Section 328 empowers the Commission to create new rules to classify and systematize railway accounting. The power must therefore be either legislative or administrative. S. A. de Smith in *Judicial Review of Administrative Action* defined a legislative act as the "creation . . . of a general rule of conduct without reference to particular cases". Administrative acts included "the application of a general rule to a particular case". The conclusion that the Commission's power under section 328 is a delegated legislative power seems inevitable. An analogy was drawn between paragraph 88(1)(c) of the *National Energy Board Act* and paragraph 42(e) of the *National Transportation Act* which both explicitly require a similar power to be exercised through regulations.

mens prévus à l'article 28 sont remplacés par des droits d'appel précis conférés en vertu d'autres lois fédérales, la demande fondée sur l'article 28 doit être rejetée.

Le juge Ryan: Pour savoir si le paragraphe 9(2) des Règles générales de la Commission a pour effet de limiter à la Commission l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 328, il s'agit de déterminer si le pouvoir d'établir des règles en vertu de cet article doit s'exercer par voie de «règlement» ou de «règle». La *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports* ne définissent aucun de ces termes. Le paragraphe 2(1) de la *Loi d'interprétation* définit le terme «règlement», mais cette définition ne vaut que pour cette Loi. Afin de déterminer dans quel sens sont employés les termes «règlement» ou «règle» du paragraphe 9(2), il faut examiner le «sens usuel» ainsi que le contexte législatif applicable, c'est-à-dire la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports*.

E. A. Driedger dans son ouvrage *Construction of Statutes*, écrit que le terme «règlement» «s'entend généralement d'une disposition législative accessoire d'application générale tandis qu'"un décret ou une ordonnance" sont généralement considérés comme étant une directive particulière émise dans un cas spécial». Il ne fait pas de doute que la CUC, qui s'applique à plus de trente compagnies ferroviaires, ne peut être décrite comme étant une «directive particulière émise dans un cas spécial». De plus, la CUC est plus qu'un ensemble de directives puisque, en vertu du paragraphe 328(6) de la *Loi sur les chemins de fer*, toute compagnie ferroviaire visée par la CUC est légalement tenue de tenir ses comptes en conformité avec ce système. De plus, la compétence que la Commission tient des paragraphes 328(3) et (4) va au-delà du simple pouvoir de prescrire la manière dont les comptes doivent être tenus. Il est fort possible que la CUC entraîne des conséquences en matière d'analyse réglementaire des coûts et de l'impôt sur le revenu.

Est mal fondé l'argument de l'intimée selon lequel, lorsque le pouvoir de «prescrire» doit être exercé par règlement, la disposition doit prescrire expressément qu'il doit être exercé de cette manière, comme c'est le cas pour l'article 330 de la *Loi sur les chemins de fer*. Ni la *Loi sur les chemins de fer* ni la *Loi nationale sur les transports* ne fournissent, même implicitement, une «règle empirique» toute faite qui permette de déterminer si la Classification uniforme des comptes constitue un ensemble de règlements.

Le juge MacGuigan: Il faut s'en remettre aux dispositions fondamentales de la loi lorsqu'on veut clarifier la terminologie se rapportant à la législation déléguée. L'article 328 donne à la Commission le pouvoir de créer des règles nouvelles de classification et de systématisation de la comptabilité des compagnies de chemin de fer. Il s'agit donc soit d'un pouvoir législatif, soit d'un pouvoir administratif. S. A. de Smith dans son ouvrage *Judicial Review of Administrative Action* définit un acte législatif comme étant le résultat de la «création . . . d'une règle de conduite générale indépendamment de cas particuliers». Les actes administratifs comprennent «l'application d'une règle générale à un cas particulier». La conclusion selon laquelle le pouvoir conféré à la Commission en vertu de l'article 328 est un pouvoir législatif délégué semble inévitable. Une comparaison est faite entre l'alinéa 88(1)c) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et l'alinéa 42e) de la *Loi nationale sur les transports* qui exigent tous deux, en termes exprès, qu'un pouvoir semblable soit exercé par voie de règlements.

There remains the question whether subsection 9(2) reserves to the Commission itself all the powers in relation to delegated legislation. The usual meaning of the term "regulation" was stated by E. A. Driedger in *Construction of Statutes*. The basic definition of that word has remained the same in Canada since the *Regulations Act* of 1950. Under subparagraph 2(a)(i) of that Act, regulation meant "a rule, order, regulation, by-law or proclamation . . . made, in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament". The presumption in favour of this usual meaning can only be offset by some textual indication to the contrary. That is not the case here: the usual meaning is reinforced by the coupling of "rules" with "regulations" in subsection 9(2) and particularly the words "including orders that establish or make effective such regulations or rules". In other words, the context of subsection 9(2) suggests a broad interpretation of "regulation" rather than a narrow one tailored for the unique purposes of the General Rules or limited to the rules of practice and procedure. Furthermore, it is appropriate that the requirement of proceeding by way of regulation should not be narrowly read in order that the protections afforded by the *Statutory Instruments Act* in terms of registration, publication and parliamentary scrutiny, be more widely available to affected parties.

#### CASE JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

*Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Discipline Board*, [1978] 1 S.C.R. 118.

##### COUNSEL:

*T. Moloney* and *H. C. Wendlandt* for appellant.  
*H. I. Wetston* and *W. G. McMurray* for respondent.

##### SOLICITORS:

*Law Department, Canadian Pacific Limited*, Montreal, for appellant.  
*Canadian Transport Commission*, Winnipeg, for respondent.

#### EDITOR'S NOTE

The three reasons for judgment herein total 30 pages of manuscript. The Editor has decided to report this case in an abridged format. Abridgments of the following portions of the reasons for judgment have been prepared: the facts as set out by MacGuigan J., the reasons for judgment of Pratte J., and the reasons for judgment of MacGuigan J. with respect to the appellant's second and third submissions. The case was selected for

La question demeure de savoir si le paragraphe 9(2) fait que la compétence en matière de législation déléguée appartient exclusivement à la Commission. Le sens usuel du mot «règlement» a été défini par E. A. Driedger dans *Construction of Statutes*. L'essentiel de cette définition n'a pas changé au Canada depuis l'adoption de la *Loi sur les règlements* en 1950. Aux termes du sous-alinéa 2a)(i) de cette Loi, un règlement signifiait «une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté . . . établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement». La présomption qui existe en faveur du recours au sens usuel ne peut être neutralisée que par un texte prévoyant le contraire. Ce n'est pas le cas en l'espèce: la jonction des termes «règles» et «règlements» figurant au paragraphe 9(2) et particulièrement les mots «y compris les ordonnances qui établissent de tels règlements ou règles ou qui leur donnent effet», viennent renforcer l'acception usuelle. En d'autres mots, le contexte dans lequel se situe le paragraphe 9(2) donne à penser que le terme «règlement» doit recevoir une interprétation large plutôt qu'une interprétation étroite conçue pour la seule fin des Règles générales ou limitée aux règles de pratique et de procédure. De plus, il est souhaitable que l'obligation d'agir par voie réglementaire ne soit pas interprétée restrictivement afin que les parties concernées puissent plus facilement bénéficier des protections prévues par la *Loi sur les textes réglementaires* en ce qui concerne l'enregistrement, la publication et l'examen par le Parlement des règlements.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION CITÉE:

*Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118.

##### AVOCATS:

*T. Moloney* et *H. C. Wendlandt* pour l'appelante.  
*H. I. Wetston* et *W. G. McMurray* pour l'intimée.

##### PROCUREURS:

*Services juridiques, Canadien Pacifique Limitée*, Montréal, pour l'appelante.  
*Commission canadienne des transports*, Winnipeg, pour l'intimée.

#### NOTE DE L'ARRÊTISTE

Les trois motifs de jugement en l'espèce totalisent 30 pages. L'arrêtiste a décidé de publier une version abrégée de cette affaire. Les extraits suivants des motifs de la décision ont été résumés: les faits tels que les a exposés le juge MacGuigan, les motifs du jugement du juge Pratte et les motifs du jugement du juge MacGuigan relativement aux deuxième et troisième allégations de l'appelante. La décision a été retenue

publication for its discussion of "fundamental questions about the jurisdiction of the RTC and indeed about the whole process of delegated legislation".

This is an appeal by Canadian Pacific Limited ("CP") from Order No. R-34836 made on January 28, 1983 by the Railway Transport Committee ("RTC") of the Canadian Transport Commission ("CTC"). CP's accounting for its "Locomotive Overhaul and Rebuild Program" was put into question by the RTC. This led to a review of the matter by means of a public hearing and to the appointment of a Commissioner. The Commissioner's report was adopted as submitted by RTC Order No. R-34836. By that Order, made under the authority of section 328 of the Railway Act, the RTC directed CP to apply minima other than those given in section 1307 of the Uniform Classification of Accounts ("UCA") with respect to locomotive rebuild costs. The UCA was prescribed for use by railways in Canada by RTC Order No. R-32999 of November 26, 1981. Its purpose is "to define the method of accounting for railways subject to regulation by the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission".

Section 328 provides inter alia that the CTC shall prescribe for CP a uniform classification and system of accounts. By virtue of subsection 24(3) of the National Transportation Act, the RTC may, in accordance with the rules and regulations of the Commission, exercise all the powers and duties of the Commission. However, subsection 9(2) of the General Rules of the Commission provides that all regulations and rules, including orders that establish or make effective such regulations or rules, shall be made by the Commission. The appellant argues (1) that the RTC lacked jurisdiction to make Order No. R-34836; (2) that, in any event, it lacked jurisdiction on the grounds that the notice of the public hearing was inadequate and that the Commissioner has exceeded its authority, and (3) that there was no evidence to support the Commissioner's finding.

pour publication vu les «questions fondamentales sur la compétence du CTCF et, en fait, sur tout le processus de la législation déléguée» qui y sont discutées.

<sup>a</sup> Il s'agit en l'espèce d'un appel formé par la société Canadien Pacifique Limitée («CP») contre l'ordonnance n° R-34836 prononcée par le Comité des transports par chemin de fer («CTCF») de la Commission canadienne des transports («CCT») le 28 janvier 1983. Le CTCF a remis en question la méthode de comptabilité utilisée par le CP dans son «Programme de révision et de remise à neuf des locomotives». Cette remise en question a donné lieu à une audience publique et à la nomination d'un commissaire. Le rapport du commissaire a été adopté tel quel, comme l'indique l'ordonnance n° R-34836. Aux termes de cette ordonnance, rendue sous le régime de l'article 328 de la Loi sur les chemins de fer, le CTCF a enjoint au CP d'appliquer des tarifs minimaux différents de ceux qui sont prévus à la section 1307 de la Classification uniforme des comptes («CUC») relativement aux coûts de remise à neuf des locomotives. La CUC doit être appliquée par les compagnies ferroviaires canadiennes en vertu de l'ordonnance n° R-32999 du CTCF datée du 26 novembre 1981. Le but de la CUC est «de définir la méthode de comptabilité des chemins de fer régis par le Règlement du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports».

L'article 328 prévoit entre autres que la CCT doit prescrire pour le CP une classification et un système uniformes de comptes. Aux termes du paragraphe 24(3) de la Loi nationale sur les transports, le CTCF peut, en conformité des règles et règlements de la Commission, exercer tous les pouvoirs et les fonctions de la Commission. Le paragraphe 9(2) des Règles générales de la Commission dispose, toutefois, que tous les règlements et règles, y compris les ordonnances qui établissent de tels règlements ou règles ou qui leur donnent effet, seront faits par la Commission. L'appelante fait valoir (1) que le CTCF n'avait pas la compétence requise pour prononcer l'ordonnance n° R-34836, (2) que, de toute manière, il n'avait pas compétence parce que l'avis d'audience publique était insuffisant et que le commissaire a outrepassé ses pouvoirs, et (3) qu'aucune preuve ne permet de justifier sa conclusion.

Pratte J. concurred with the disposition and reasons of MacGuigan J. His Lordship shared Mr. Justice MacGuigan's view that Order No. R-34836 was void, since the authority of the RTC to make it was derived from Order No. R-32999 which was itself void. Subsection 9(2) of the General Rules of the Commission specifies that the committees of the Commission have no authority to adopt regulations. Order No. R-32999, which prescribes a Uniform Classification of Accounts, is clearly in the nature of a regulation. The respondent's argument that the word "regulations" in subsection 9(2) of the General Rules is not used in its usual sense but merely refers to prescriptions which are expressly required by a specific statutory provision, was rejected.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: I have had the benefit of reading the reasons for judgment of Mr. Justice MacGuigan. I agree with his proposed disposition of the appeal and of the section 28 application. I also agree with his reasons for his proposed disposition except only that I would express rather differently my reasons for agreeing that the Railway Transport Committee (the "Committee") lacked authority to make Order No. R-32999 establishing the Uniform Classification of Accounts (the "UCA").

By Order No. R-32999 of November 26, 1981, the Committee prescribed the UCA "for use by all railways subject to the jurisdiction of the Committee".

Section 328 of the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2] provides:

328. (1) The Commission shall prescribe for the Canadian National Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company a uniform classification and system of accounts and returns of their assets, liabilities, revenues and working expenditure that relate to railway operations.

(2) The Commission may prescribe for any other railway company within the legislative authority of the Parliament of Canada a uniform classification and system as described in subsection (1), or a condensed form thereof.

Le juge Pratte a souscrit aux motifs et au dispositif du jugement du juge MacGuigan. Comme ce dernier, il a estimé que l'ordonnance n° R-34836 était nulle puisque le pouvoir en vertu duquel le CTCF l'a rendue lui vient de l'ordonnance n° R-32999 qui est elle-même frappée de nullité. Le paragraphe 9(2) des Règles générales de la Commission précise que les comités de la Commission ne sont pas habilités à prendre des règlements. Il ne fait pas de doute que l'ordonnance n° R-32999 qui oblige à utiliser une Classification uniforme des comptes est de nature réglementaire. On a rejeté l'argument de l'intimée selon lequel le terme «règlements» qui figure au paragraphe 9(2) des Règles générales n'est pas employé dans son sens usuel, mais renvoie simplement à des prescriptions établies de manière expresse par une disposition législative précise.

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

LE JUGE RYAN: J'ai eu l'avantage de lire les motifs du jugement du juge MacGuigan et je suis d'accord avec la décision qu'il a proposée relativement à l'appel et à la demande fondée sur l'article 28. Je souscris également à ses motifs de jugement mais j'énoncerais d'une manière toute différente les motifs pour lesquels je souscris à sa conclusion selon laquelle le Comité des transports par chemin de fer (le «Comité») n'avait pas la compétence requise pour prononcer l'ordonnance n° R-32999 qui établissait la Classification uniforme des comptes (la «CUC»).

Par son ordonnance n° 32999 datée du 26 novembre 1981, le Comité a prescrit que la CUC «doit être appliquée par toutes les compagnies ferroviaires qui relèvent de la compétence du Comité».

L'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2] dispose:

328. (1) La Commission doit prescrire pour la compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique une classification et un système uniformes de comptes et de relevés concernant l'actif, le passif, les recettes et les frais d'exploitation relatifs aux opérations ferroviaires.

(2) La Commission peut prescrire pour toute autre compagnie de chemin de fer relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada une classification et un système uniformes du genre décrit au paragraphe (1), ou une forme condensée de semblables classification et système.

(3) The Commission shall prescribe the items that shall be classed as items relating to railway operations in the accounts and returns.

(4) The Commission shall prescribe the classes of property for which depreciation charges may properly be included under operating expenses in the accounts, and the rate or rates of depreciation that shall be charged with respect to each of the classes of property.

(5) The Commission or person appointed or directed by the Commission under this Act to make an inquiry or report may inspect and take copies of the accounts and other documents of any railway company within the legislative authority of the Parliament of Canada.

(6) Every railway company for which the uniform or condensed classification and system of accounts and returns is prescribed shall keep its accounts in accordance with the prescribed classification and system.

(7) The Commission shall review and revise as necessary the uniform classification of accounts, at intervals not longer than every two years, to ensure that railway companies maintain separate accounting

- (a) of the assets and earnings of their rail and non-rail enterprises; and
- (b) of their operations by modes of transport.

Subsections (1) and (3) of section 24 of the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17] provide:

24. (1) For the purposes of performing its duties under this Act the Commission shall establish the following committees consisting of not less than three commissioners, exclusive of the President who shall be *ex officio* a member of every such committee:

- (a) railway transport committee;
- (b) air transport committee;
- (c) water transport committee;
- (d) motor vehicle transport committee;
- (e) commodity pipeline transport committee; and
- (f) such other committees as the Commission deems expedient.

(3) Notwithstanding anything in the *Railway Act* or the *National Energy Board Act* governing matters before the Commission, a committee of the Commission may, in accordance with the rules and regulations of the Commission, exercise all the powers and duties of the Commission and the orders, rules or directions made or issued by a committee of the Commission have effect, subject to subsection (4), as though they were made or issued by the Commission.

The authority vested in the Commission by subsections 328(1) and (2) of the *Railway Act* may thus be exercised by the Committee "in accordance with the rules and regulations of the Commis-

(3) La Commission doit prescrire les articles à inclure comme postes relatifs à l'exploitation ferroviaire dans les comptes et relevés.

(4) La Commission doit prescrire les catégories de biens dont les frais de dépréciation peuvent régulièrement être inclus sous le chef des frais d'exploitation dans les comptes, ainsi que le taux ou les taux de dépréciation à imputer à l'égard de chaque catégorie de biens.

(5) La Commission ou une personne nommée par elle sous le régime de la présente loi pour faire enquête ou rapport, ou qu'elle a chargée de faire enquête ou rapport, peut procéder à l'inspection et tirer des copies des comptes et autres documents de toute compagnie de chemin de fer ressortissant à l'autorité législative du Parlement du Canada.

(6) Toute compagnie de chemin de fer à l'égard de laquelle la classification et le système uniformes ou condensés de comptes et de relevés sont prescrits doit tenir ses comptes en conformité de la classification et du système prescrits.

(7) La Commission doit examiner et réviser selon les besoins la classification uniforme de la comptabilité, au moins tous les deux ans, afin de s'assurer que les compagnies de chemin de fer tiennent une comptabilité distincte

- a) de l'actif et des gains de leurs entreprises ferroviaires et non ferroviaires; et
- b) de leurs activités classées par moyen de transport.

Les paragraphes (1) et (3) de l'article 24 de la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17] prévoient:

24. (1) Aux fins d'exercer ses fonctions en vertu de la présente loi, la Commission doit constituer les comités suivants formés chacun du président de la Commission, membre de droit de chaque comité, et d'au moins trois commissaires:

- a) comité des transports par chemin de fer;
- b) comité des transports aériens;
- c) comité des transports par eau;
- d) comité des transports par véhicule à moteur;
- e) comité des transports par pipe-line de denrées; et
- f) tels autres comités que la Commission estime utiles.

(3) Nonobstant toute disposition de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* régissant des questions examinées par la Commission, un comité de la Commission peut, en conformité des règles et règlements de la Commission, exercer tous les pouvoirs et les fonctions de la Commission et les ordonnances, règles ou directives établies ou émises par un comité de la Commission ont le même effet, sous réserve des dispositions du paragraphe (4), que si elles avaient été établies ou émises par la Commission.

Le Comité peut donc, «en conformité des règles et règlements de la Commission», exercer les pouvoirs conférés à la Commission par les paragraphes 328(1) et (2) de la *Loi sur les chemins de fer*.

sion". Paragraph 26(1)(a) of the *National Transportation Act* provides:

26. (1) Without affecting its powers under any other Act to make regulations, the Commission may make rules and regulations for the attainment of the objects of this Act and in particular, but without limiting the generality of the foregoing, may make rules and regulations

(a) respecting the manner in which any committees of the Commission shall perform their functions and the duties and functions to be performed by the committees of the Commission;

The *Canadian Transport Commission General Rules* [C.R.C., c. 1142] (the "General Rules"), effective prior to September 1, 1983, provide in part:

9. (1) Unless otherwise directed by the Commission and subject to section (2), each committee shall perform all functions of the Commission under the enactments herein mentioned after its name:

(a) Railway Transport Committee:

(vii) *Railway Act*,

(2) Notwithstanding anything in these Rules, all regulations and rules, including orders that establish or make effective such regulations or rules, shall be made by the Commission.

The question is whether subsection 9(2) of the General Rules has the effect of limiting to the Commission itself exercise of the powers conferred on the Commission by section 328 of the *Railway Act*. The answer depends on whether the power of prescription conferred by the section must be exercised by a "regulation" or "rule" as those terms are used in the subsection. Neither the term "regulation" nor the term "rule" is defined in the *Railway Act* or in the *National Transportation Act*. In subsection 2(1) of the *Interpretation Act* [R.S.C. 1970, c. I-23], the meaning of "regulation" is extended to include a number of matters, some of which might not fall readily within the usual sense of the word; but "regulation", as defined in subsection 2(1), is expressed as being applicable only to its use "in this Act", that is to say, its use in the *Interpretation Act* itself. The definition is not included in section 28 of the *Interpretation Act* which defines terms for purposes of "every enactment".

L'alinéa 26(1)a de la *Loi nationale sur les transports* prévoit:

26. (1) Sans affecter les pouvoirs d'établir des règlements qui lui sont conférés par d'autres lois, la Commission peut établir des règles et règlements visant en général la réalisation des objets de la présente loi et en particulier, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règles et règlements

a) concernant la façon dont un ou plusieurs comités de la Commission doivent remplir leurs fonctions et concernant les devoirs et fonctions à remplir par les comités de la Commission;

Les *Règles générales de la Commission canadienne des transports* [C.R.C., chap. 1142] (les «Règles générales»), qui étaient en vigueur avant le 1<sup>er</sup> septembre 1983, prévoient notamment:

9. (1) A moins d'une directive contraire de la Commission et sous réserve du paragraphe (2), chaque comité doit exercer toutes les fonctions qu'attribuent à la Commission les lois et articles de loi mentionnés ci-dessous après le nom de chaque comité:

a) Comité des transports par chemin de fer:

(vii) *Loi sur les chemins de fer*,

(2) Nonobstant toute disposition des présentes règles, tous les règlements et règles, y compris les ordonnances qui établissent de tels règlements ou règles ou qui leur donnent effet, seront faits par la Commission.

La question est de savoir si le paragraphe 9(2) des Règles générales a pour effet de limiter à la Commission l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer*. Pour répondre à cette question, il s'agit de déterminer si le pouvoir d'établir des règles en vertu de cet article doit s'exercer par voie de «règlement» ou de «règle», selon le sens qui est donné à ces termes dans ce paragraphe. La *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports* ne définissent ni le terme «règlement» ni le terme «règle». La définition du terme «règlement» qui figure au paragraphe 2(1) de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23] étend la portée de cette notion de manière à englober un certain nombre de matières qui, de prime abord, ne semblent pas relever du sens usuel de ce mot; suivant ledit paragraphe, le terme «règlement» ne s'applique que «dans la présente loi», c'est-à-dire dans la *Loi d'interprétation* elle-même. Cette définition n'apparaît pas à l'article 28 de la *Loi d'interprétation* qui énumère une série de définitions pour fins d'application de «chaque texte législatif».

As Mr. Justice MacGuigan indicates, it is clear that neither the term "regulation" nor the term "rule" can be said to have a single meaning. To determine the sense in which "regulation" or "rule" is used in subsection 9(2) of the General Rules, it is useful to have regard to the usual way in which the term is used, if it can be said to have a "usual use", and to read subsection 9(2) in relevant context. Obviously the *Railway Act* and the *National Transportation Act* provide pertinent context.

Mr. Justice MacGuigan has quoted E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed., 1983). The passage he quotes appears at page 304:

The term "regulation" is usually understood to be a subsidiary law of general application, whereas an "order" is usually regarded as a particular direction in a special case.

Can it be said that the UCA is "a subsidiary law of general application"?

The UCA is applicable not merely to the Canadian National and the Canadian Pacific. Over 30 railway companies are listed on page 11 of the UCA as being under the jurisdiction of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission.

The purpose of the UCA is set out in its section 1001:

The purpose of the UCA is to define the method of accounting for railways subject to regulation by the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission. It provides accounting instructions and the framework of accounts for the rail operations of such carriers. It also provides instructions for the recording of operating statistics and defines the categories for such data.

The UCA can hardly be described as "a particular direction in a special case".

Under subsection 328(6) of the *Railway Act*, every railway company for which the UCA is prescribed is under legal obligation to "keep its accounts in accordance with the prescribed classification and system". The UCA is thus more than a set of guidelines.

Subsections 328(3) and (4) are particularly significant. Under these subsections the Commission

Comme l'a indiqué le juge MacGuigan, il est évident que les termes «règlement» et «règle» sont tous deux polysémiques. Afin de déterminer dans quel sens sont employés les termes «règlement» et «règle» au paragraphe 9(2) des Règles générales, il est utile de considérer leur sens usuel, si un tel «sens usuel» existe, et d'interpréter le paragraphe 9(2) dans son contexte. La *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports* fournissent manifestement un tel contexte.

Le juge MacGuigan a cité l'extrait suivant tiré de la page 304 de l'ouvrage de E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd., 1983):

[TRADUCTION] Le terme «règlement» s'entend généralement d'une disposition législative accessoire d'application générale, tandis qu'un décret ou une ordonnance sont généralement considérés comme étant une directive particulière émise dans un cas spécial.

Peut-on dire que la CUC est «une disposition législative accessoire d'application générale»?

Le champ d'application de la CUC ne se borne pas uniquement au Canadien National et au Canadien Pacifique. La page 11 de la CUC énumère plus de 30 compagnies ferroviaires qui relèvent de la compétence du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports.

La section 1001 de la CUC énonce ainsi le but de la classification:

Le but de la CUC est de définir la méthode de comptabilité des chemins de fer régis par le Règlement du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports. Notre document donne les instructions comptables et le cadre de classification des comptes des opérations ferroviaires de ces transporteurs. Il donne également les directives pour le relevé des statistiques d'exploitation et définit les catégories relatives à ces renseignements.

On peut difficilement décrire la CUC comme «une directive particulière émise dans un cas spécial».

Aux termes du paragraphe 328(6) de la *Loi sur les chemins de fer*, toute compagnie de chemin de fer visée par la CUC est légalement tenue de «tenir ses comptes en conformité de la classification et du système prescrits». La CUC est donc plus qu'un ensemble de directives.

Les paragraphes 328(3) et (4) sont particulièrement significatifs. Aux termes de ceux-ci, la Com-



must prescribe the items "that shall be classed as items relating to railway operations". The Commission is also required to "prescribe the classes of property for which depreciation charges may properly be included under operating expenses". It is also required to prescribe "the rate or rates of depreciation that shall be charged".

The powers vested in the Commission thus go beyond the power merely to prescribe the manner in which accounts are to be kept.

Exercise of section 328 powers may also have important consequences for regulatory purposes. Section 1102.05 of the UCA reads:

The Canadian Transport Commission's "Railway Costing Regulations" state the basis of costs for regulatory purposes. In keeping with the above regulations, it is the intention of the Committee that the UCA be used as the primary source of data for regulatory cost analysis.

The UCA may also have significant income tax consequences: see section 36 of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63].

I am of the view that the UCA is a subordinate legislative instrument subjecting a significant number of railway companies to a variety of rules which they are under legal obligations to observe; these rules may well have consequences for purposes of regulatory cost analysis and taxation.

The respondent, however, places particular reliance on context in submitting that Order No. R-32999 is not a "regulation" or "rule" within subsection 9(2) of the General Rules, whatever may be the "usual sense" in which these terms are used, and in submitting that the UCA is not itself a collection of rules and regulations falling within subsection 9(2). The respondent drew particular attention to the circumstance that subsection 328(1) of the *Railway Act* requires the Commission to prescribe a uniform classification and system of accounts and returns for the Canadian National Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company, but does not stipulate the manner in which the system is to be prescribed. Authority "to prescribe" is conferred on the Commission by other provisions of the *Railway Act* and the *National Transportation Act*; if, however, the

mission doit prescrire les articles «à inclure comme postes relatifs à l'exploitation ferroviaire». Elle doit aussi «prescrire les catégories de biens dont les frais de dépréciation peuvent régulièrement être inclus sous le chef des frais d'exploitation». Elle est en outre requise de prescrire «le ou les taux de dépréciation à imputer».

La compétence de la Commission va donc au-delà du simple pouvoir de prescrire la manière dont les comptes doivent être tenus.

Il est en outre possible que l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 328 entraîne des conséquences importantes aux fins de la réglementation. La section 1102.05 de la CUC est libellée comme suit:

Le «Règlement sur le calcul des frais ferroviaires» de la Commission canadienne des transports définit la méthode de calcul des coûts à des fins de réglementation. En accord avec ce règlement, le Comité vise à faire utiliser la CUC comme source fondamentale de données pour l'analyse réglementaire des coûts.

La CUC pourrait aussi avoir des implications considérables en matière d'impôt sur le revenu: voir l'article 36 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63].

Selon moi, la CUC est un texte législatif accessible qui assujettit un grand nombre de compagnies ferroviaires à diverses règles qu'elles sont légalement tenues d'observer; il est fort possible que ces règles entraînent des conséquences au chapitre de l'analyse réglementaire des coûts et de l'impôt.

L'intimée accorde toutefois une importance particulière au contexte, à l'appui de sa thèse selon laquelle l'ordonnance n° R-32999 n'est pas un «règlement» ou une «règle» au sens du paragraphe 9(2) des Règles générales, quel que soit le «sens usuel» dans lequel ces termes sont employés, et selon laquelle la CUC ne constitue pas un ensemble de règles et de règlements visés par le paragraphe 9(2). Elle a insisté sur le fait que le paragraphe 328(1) de la *Loi sur les chemins de fer* oblige la Commission à prescrire pour la compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique une classification et un système uniformes de comptes et de relevés, sans indiquer la façon dont un tel système doit être prescrit. Le pouvoir qu'a la Commission de «prescrire» lui vient d'autres dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* et de la *Loi*

authority is to be exercised by "regulation", the provision, it was submitted, specifically prescribes that it shall be exercised in that way. Section 330 of the *Railway Act*, appearing in close proximity to section 328, is an example. I do not, however, find this circumstance very helpful in determining whether the UCA is a set of regulations. Obviously a regulation made under subsection 330(1) would be a regulation falling within subsection 9(2) of the General Rules, and the authority to make it would obviously be reserved by that subsection to the Commission. It would not, however, follow that an order made pursuant to subsection 328(1) or (2) or both could not be a regulation simply because the subsections do not in terms require the authorized prescription to be made by regulation. I am afraid there is no such readily available "rule of thumb" to be found, even by implication, in either the *Railway Act* or the *National Transportation Act*, a "rule of thumb" which can be used in answering the question whether the UCA is a set of regulations. I agree with Mr. Justice MacGuigan that it is necessary "to look to substance". And that is what I have done.

In my view the UCA is a "regulation" as that term is usually understood, and I see nothing in the legislative context in which subsection 9(2) of the General Rules appears which would cause me to read the term "regulation" as used in that subsection in other than its usual sense.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

MACGUIGAN J.:

#### EDITOR'S NOTE

*The appellant's third argument, that there was no evidence in support of the Commissioner's finding, cannot be sustained. According to MacGuigan J., the Commissioner's own words in the concluding section of the report clearly show that he was responding to the evidence.*

*nationale sur les transports; si toutefois ce pouvoir devait être exercé par «règlement», la disposition, a-t-on soutenu, prescrit expressément qu'il doit être exercé de cette manière. L'article 330 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui se trouve à proximité de l'article 328, est un exemple. Je ne crois pas cependant qu'il s'agisse là d'un fait très utile pour nous aider à déterminer si la CUC constitue un ensemble de règlements. Un règlement pris en application du paragraphe 330(1) serait manifestement un règlement visé par le paragraphe 9(2) des Règles générales et, aux termes de ce paragraphe, le pouvoir de prendre un tel règlement serait à l'évidence réservé à la Commission. Cela ne veut toutefois pas dire qu'une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 328(1) ou 328(2) ou des deux ne pourrait être un règlement pour le seul motif que ces paragraphes n'exigent pas expressément que la prescription qu'ils autorisent doit être établie par règlement. J'ai bien peur que ni la *Loi sur les chemins de fer* ni la *Loi nationale sur les transports* ne fournissent, même implicitement, une «règle empirique» toute faite qui nous aide à déterminer si la CUC est un ensemble de règlements. Je suis d'accord avec le juge MacGuigan qu'il est nécessaire de «s'en remettre aux dispositions fondamentales de la loi». C'est ce que j'ai fait.*

À mon sens, la CUC est un «règlement» dans l'acception usuelle de ce terme, et je ne vois pas en quoi le contexte législatif dans lequel se trouve le paragraphe 9(2) des Règles générales me justifierait d'interpréter le terme «règlement», tel qu'il est utilisé dans ce paragraphe, autrement que dans son sens usuel.

\* \* \*

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

LE JUGE MACGUIGAN:

#### NOTE DE L'ARRÊTISTE

*Le troisième argument de l'appelante selon lequel aucune preuve n'appuie la conclusion du commissaire est insoutenable. D'après le juge MacGuigan, les mots qu'a employés le commissaire à la fin de son rapport indiquent clairement qu'il a tenu compte de la preuve qui lui a été soumise.*

The appellant's second contention was seen as equally unsupportable. According to His Lordship, the words "so to capitalize the cost of the work involved in the Canadian Pacific Limited Locomotive Overhaul and Rebuild Program", which are present in the appointment of the Commissioner and in the notice of public hearing, are broad enough to confer both the requisite jurisdiction and adequate notice of the purpose of the hearing. Those words make it apparent that a wide meaning should be given to the otherwise ambiguous expression "other minima". Courts should not render useless the administrative process by imposing unduly technical requirements of notice or unduly narrow readings of jurisdiction, when it is obvious from the process that the parties involved understood the issues at the time.

However, the appellant's first contention is another matter entirely, one which raises fundamental questions about the jurisdiction of the RTC [Railway Transport Committee] and indeed about the whole process of delegated legislation.

The contention was stated by the appellant as follows: the RTC purported to make Order No. R-34836 under section 328 of the *Railway Act* and, in particular, in furtherance of section 1307 of the UCA, which in turn purports to have been promulgated under the same provision of the *Railway Act*; by virtue of subsection 24(3) of the *National Transportation Act* a committee of the Commission may, in accordance with the rules and regulations of the Commission, exercise all the powers and duties of the Commission, but subsection 9(2) of the General Rules of the CTC [Canadian Transport Commission] expressly provides that a regulation-making power granted to the Commission shall not be exercised by a committee such as the RTC; the power conferred upon the CTC by section 328 of the *Railway Act* is by its nature a regulation-making power, and the UCA, which purports to have been made under that section, is of the nature of a regulation or regulations; consequently, the RTC had no jurisdiction to make Order No. R-34836.

On a jugé que le deuxième argument de l'appelante était tout aussi inacceptable. D'après le juge, les termes «afin de capitaliser le coût des travaux effectués dans le cadre du Programme de révision et de remise à neuf des locomotives du Canadien Pacifique Limitée» qui figurent dans le document de nomination du commissaire et dans l'avis d'audience publique ont une portée suffisamment étendue pour conférer la compétence requise et ils indiquent clairement l'objet de l'audience. Il ressort manifestement de ces termes qu'il faut donner un sens large à l'expression, par ailleurs ambiguë, «autres tarifs minimaux». Les tribunaux ne doivent pas rendre le processus administratif inopérant en imposant à tort des conditions de preuve concernant les avis d'audience ou en interprétant de manière trop étroite la compétence d'un organisme, quand il ressort clairement du processus en question que les parties en cause comprenaient alors les points en litige.

Toutefois, le premier argument de l'appelante, qui est d'une toute autre nature, soulève des questions fondamentales sur la compétence du CTCF [Comité des transports par chemin de fer] et, en fait, sur tout le processus de la législation déléguée.

Voici comment l'appelante a formulé cette allégation: le CTCF a prétendu rendre l'ordonnance n° R-34836 en se fondant sur l'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer* et, surtout en application de la section 1307 de la CUC, qui de son côté est censée avoir été promulguée en vertu de la même disposition de la *Loi sur les chemins de fer*; aux termes du paragraphe 24(3) de la *Loi nationale sur les transports*, un comité de la Commission peut, en conformité avec les règles et règlements de la Commission, exercer tous les pouvoirs et toutes les fonctions de la Commission, mais le paragraphe 9(2) des Règles générales de la CCT [Commission canadienne des transports] dispose expressément que le pouvoir de prendre des règlements dont est investie la Commission ne peut être exercé par un comité comme le CTCF; le pouvoir que la CCT tient de l'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer* est essentiellement un pouvoir de réglementation, et la CUC, qui est censée avoir été établie sur le fondement de cet article, participe de la nature d'un règlement ou de règlements; par

Section 328 of the *Railway Act* reads as follows:

328. (1) The Commission shall prescribe for the Canadian National Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company a uniform classification and system of accounts and returns of their assets, liabilities, revenues and working expenditure that relate to railway operations.

(2) The Commission may prescribe for any other railway company within the legislative authority of the Parliament of Canada a uniform classification and system as described in subsection (1), or a condensed form thereof.

(3) The Commission shall prescribe the items that shall be classed as items relating to railway operations in the accounts and returns.

(4) The Commission shall prescribe the classes of property for which depreciation charges may properly be included under operating expenses in the accounts, and the rate or rates of depreciation that shall be charged with respect to each of the classes of property.

(5) The Commission or person appointed or directed by the Commission under this Act to make an inquiry or report may inspect and take copies of the accounts and other documents of any railway company within the legislative authority of the Parliament of Canada.

(6) Every railway company for which the uniform or condensed classification and system of accounts and returns is prescribed shall keep its accounts in accordance with the prescribed classification and system.

(7) The Commission shall review and revise as necessary the uniform classification of accounts, at intervals not longer than every two years, to ensure that railway companies maintain separate accounting

(a) of the assets and earnings of their rail and non-rail enterprises; and

(b) of their operations by modes of transport.

The relevant parts of section 9 of the *Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C., c. 1142*, in effect prior to September 1983 are as follows:

9. (1) Unless otherwise directed by the Commission and subject to section (2), each committee shall perform all functions of the Commission under the enactments herein mentioned after its name:

(a) Railway Transport Committee:

(i) sections 22, 23, 27 and 63 of the Act, in respect of railways,

(ii) *Canadian National Railways Act*,

(iii) *Federal Court Act*,

voie de conséquence, le CTCF n'avait pas la compétence requise pour prononcer l'ordonnance n° R-34836.

L'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer* dispose:

328. (1) La Commission doit prescrire pour la compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique une classification et un système uniformes de comptes et de relevés concernant l'actif, le passif, les recettes et les frais d'exploitation relatifs aux opérations ferroviaires.

(2) La Commission peut prescrire pour toute autre compagnie de chemin de fer relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada une classification et un système uniformes du genre décrit au paragraphe (1), ou une forme condensée de semblables classification et système.

(3) La Commission doit prescrire les articles à inclure comme postes relatifs à l'exploitation ferroviaire dans les comptes et relevés.

(4) La Commission doit prescrire les catégories de biens dont les frais de dépréciation peuvent régulièrement être inclus sous le chef des frais d'exploitation dans les comptes, ainsi que le taux ou les taux de dépréciation à imputer à l'égard de chaque catégorie de biens.

(5) La Commission ou une personne nommée par elle sous le régime de la présente loi pour faire enquête ou rapport, ou qu'elle a chargée de faire enquête ou rapport, peut procéder à l'inspection et tirer des copies des comptes et autres documents de toute compagnie de chemin de fer ressortissant à l'autorité législative du Parlement du Canada.

(6) Toute compagnie de chemin de fer à l'égard de laquelle la classification et le système uniformes ou condensés de comptes et de relevés sont prescrits doit tenir ses comptes en conformité de la classification et du système prescrits.

(7) La Commission doit examiner et réviser selon les besoins la classification uniforme de la comptabilité, au moins tous les deux ans, afin de s'assurer que les compagnies de chemin de fer tiennent une comptabilité distincte

a) de l'actif et des gains de leurs entreprises ferroviaires et non ferroviaires; et

b) de leurs activités classées par moyen de transport.

Voici les parties pertinentes de l'article 9 des Règles générales de la *Commission canadienne des transports, C.R.C., chap. 1142*, en vigueur avant septembre 1983:

9. (1) A moins d'une directive contraire de la Commission et sous réserve du paragraphe (2), chaque comité doit exercer toutes les fonctions qu'attribuent à la Commission les lois et articles de loi mentionnés ci-dessous après le nom de chaque comité:

a) Comité des transports par chemin de fer:

(i) articles 22, 23, 27 et 63 de la Loi, en ce qui concerne les chemins de fer,

(ii) *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada*,

(iii) *Loi sur la Cour fédérale*,

- (iv) *Government Railways Act*,
- (v) *Maritime Freight Rates Act*,
- (vi) *National Energy Board Act*,
- (vii) *Railway Act*,
- (viii) Part IV of the *Transport Act*,
- (ix) *Railway Relocaton and Crossing Act*, and

(x) *Anti-Inflation Act*, in respect of railways, and pursuant to Order in Council P.C. 1975-3060 of December 23, 1975;

(2) Notwithstanding anything in these Rules, all regulations and rules, including orders that establish or make effective such regulations or rules, shall be made by the Commission.

The respondent replies that the UCA is not a collection of regulations but a set of accounting instructions prescribed for Canadian railway companies, that section 328 does not specify the manner in which such a system is to be prescribed, and that the regulations and rules which must be made by the full Commission are only those which determine its practice and procedure.

Whatever legal problem may be found to exist will relate not only to Order No. R-34836 of January 28, 1983, but also to Order No. R-32999 of November 26, 1981, establishing the UCA itself, since this was by sole action of RTC, even though its earlier versions were established by the Board of Transport Commissioners for Canada, the predecessor of the CTC. The issue therefore has broad implications.

Counsel for the appellant laid considerable emphasis, in oral argument, on the use of the word "prescribe" in subsection 328(1) ("The Commission shall prescribe . . . a uniform classification and system of accounts"), which he submitted carried the implication of regulation-making. However, if there is one thing which is crystal-clear in the confused microcosm of delegated legislation, it is that no conclusion should be drawn from terminology alone, since it has been remarkable for its inconsistency. As it was put in the *Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments* (Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1969), at page 12:

- (iv) *Loi sur les chemins de fer de l'État*,
- (v) *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*,
- (vi) *Loi sur l'Office national de l'énergie*,
- (vii) *Loi sur les chemins de fer*,
- (viii) Partie IV de la *Loi sur les transports*,
- (ix) *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, et
- (x) *Loi anti-inflation* en ce qui concerne les chemins de fer, et conformément au décret C.P. 1975-3060 du 23 décembre 1975;

(2) Nonobstant toute disposition des présentes règles, tous les règlements et règles, y compris les ordonnances qui établissent de tels règlements ou règles ou qui leur donnent effet, seront faits par la Commission.

À cela, l'intimée répond que la CUC n'est pas un rassemblement de règlements mais un ensemble de directives de nature comptable qui doivent être appliquées par les compagnies ferroviaires canadiennes, que l'article 328 ne précise pas la manière dont ce système doit être prescrit, et que les seuls règlements et règles que la Commission siégeant en séance plénière peut établir, sont ceux qui déterminent sa pratique et sa procédure.

Quel que soit le problème juridique qui pourrait être soulevé, il touchera non seulement l'ordonnance n° R-34836 du 28 janvier 1983, mais aussi l'ordonnance n° R-32999 du 26 novembre 1981, par laquelle a été établie la CUC même, puisqu'elle résulte de la seule action du CTCF, même si ses versions antérieures avaient été élaborées par son prédécesseur, la Commission des transports du Canada. La question a donc des implications considérables.

L'avocat de l'appelante a beaucoup insisté dans sa plaidoirie sur l'emploi du terme «prescrire» au paragraphe 328(1) («La Commission doit prescrire . . . une classification et un système uniformes de comptes»), qui, soutient-il, lui confère implicitement le pouvoir de prendre des règlements. Toutefois, s'il est un principe absolument indiscutable dans l'univers confus de la législation déléguée, c'est qu'il ne faut pas tirer de conclusion à partir de la terminologie seule, celle-ci étant remarquablement marquée au coin de l'inconsistance. Comme il est dit dans le *Troisième Rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires* (Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1969), à la page 12:

It is not too unusual to find in statutory conjunction power to make "orders", "rules" and "regulations", with no indication as to what the difference is. The confusion of names is not only due to the use of many different words for the same thing. It is aggravated by the use of the same word for different things. The word "order" is used for an administrative act, for a judicial act, for a legislative act and for a prerogative act.

Despite the consequent enactment of the *Statutory Instruments Act* in 1971 [S.C. 1970-71-72, c. 38], there can be no confidence that the terminology has been entirely rationalized. The only safe course is to look to substance.

What does the *Railway Act* in section 328 mean in requiring the Commission to "prescribe . . . a uniform classification and system of accounts"? What does subsection 9(2) of the General Rules withhold from the RTC in requiring that "all regulations and rules, including orders that establish or make effective such regulations or rules, shall be made by the Commission"?

It was not argued that the Commission's power under section 328 is judicial or quasi-judicial, for it is clearly a power not to interpret pre-existing criteria but to create new rules to classify and systematize railway accounting. It must therefore be either a legislative or an administrative power.

Legislation, whether original or delegated, and administration are closely related: they are on the same side of the coin, as it were. Legislation precedes; administration follows. Legislation establishes criteria; administration applies them. S. A. de Smith puts the distinction this way (*Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. by J. M. Evans, London, Stevens & Sons Limited, 1980, at page 71):

A distinction often made between legislative and administrative acts is that between the general and the particular. A legislative act is the creation and promulgation of a general rule of conduct without reference to particular cases; an administrative act cannot be exactly defined, but it includes the adoption of a policy, the making and issue of a specific direction, and the application of a general rule to a particular case in accordance

Il n'est pas très rare de trouver dans la loi le pouvoir d'édicter à la fois des «décrets» ou des «ordonnances», des «règles» et des «règlements» sans qu'on précise la différence entre ces termes. La confusion des noms ne tient pas seulement à l'emploi de nombreux mots différents pour décrire la même chose. Elle est aggravée par l'emploi du même mot pour décrire différentes choses. Le mot anglais «order» (décret, ordonnance, ordre) est employé dans le cas d'un acte administratif, d'un acte judiciaire, d'un acte législatif et d'un acte de prérogative.

Malgré l'adoption subséquente en 1971 de la *Loi sur les textes réglementaires* [S.C. 1970-71-72, chap. 38], on ne peut tenir pour acquis que cette terminologie a été entièrement rationalisée. En ce domaine, le seul moyen d'en être sûr est de s'en remettre aux dispositions fondamentales de la loi.

Que veut dire l'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer* quand il oblige la Commission à «prescrire . . . une classification et un système uniformes de comptes»? Quel pouvoir le paragraphe 9(2) des Règles générales enlève-t-il au CTCF en prescrivant que «tous les règlements et règles, y compris les ordonnances qui établissent de tels règlements ou règles ou qui leur donnent effet, seront faits par la Commission»?

On n'a pas prétendu que le pouvoir que la Commission tient de l'article 328 est judiciaire ou quasi judiciaire, puisqu'il s'agit manifestement du pouvoir de créer de nouvelles règles de classification et de systématisation de la comptabilité des compagnies de chemin de fer et non du pouvoir d'interpréter des critères préexistants. Il s'agit donc soit d'un pouvoir législatif, soit d'un pouvoir administratif.

L'acte législatif, original ou délégué, et l'acte administratif sont étroitement liés: ils décrivent la même réalité. L'acte législatif précède l'acte administratif qui en découle. L'acte législatif établit des critères que l'acte administratif met en application. Voici comment S. A. de Smith a décrit cette distinction dans son ouvrage *Judicial Review of Administrative Action*, 4<sup>e</sup> éd. par J. M. Evans, London, Stevens & Sons Limited, 1980, à la page 71:

[TRADUCTION] Une distinction que l'on fait souvent entre les actes législatifs et les actes administratifs est celle qui existe entre le général et le particulier. Un acte législatif est le résultat de la création et de la promulgation d'une règle de conduite générale indépendamment de cas particuliers; il est impossible de donner une définition exacte d'un acte administratif, mais il comprend l'adoption d'une politique, l'établisse-

with the requirements of policy or expediency or administrative practice.

In the light of analysis the conclusion that the Commission's power under section 328 is a delegated legislative power seems inevitable. Indeed, a similar power to prescribe "a uniform system of accounts . . . to any class of company" in paragraph 88(1)(c) of the *National Energy Board Act* [R.S.C. 1970, c. N-6] is explicitly required to be exercised through regulations, as is the more limited power to prescribe "forms of accounts and records to be kept by operators of motor vehicle undertakings" under paragraph 42(e) of the *National Transportation Act* itself.

To escape this conclusion, the respondent impliedly contends that the Commission's power under section 328, relating to a mere set of accounting instructions, is of a sub-legislative character, perhaps on the analogy of administrative rules, directives or guidelines. The flaw in such an approach is that such directives are by definition lacking in the status of law (*Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118), whereas the respondent is here seeking to impose legal consequences on CP under the same UCA. I find no alternative to interpreting section 328 as bestowing a delegated legislative power and therefore as requiring implementation through action taken in the exercise of legislative power.

The question remains whether the exemption from RTC jurisdiction of "all regulations and rules" by subsection 9(2) of the General Rules reserves to the Commission itself all power in relation to delegated legislation. The usual meaning of regulation is stated by E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto, Butterworths, 1983, at page 304, as follows:

The term "regulation" is usually understood to be a subsidiary law of general application, whereas an "order" is usually regarded as a particular direction in a special case.

ment et l'imposition d'une directive spécifique, et l'application d'une règle générale à un cas particulier conformément aux exigences de la règle de conduite ou pour des raisons de convenance ou de pratique administrative.

<sup>a</sup> À la lumière de cette analyse, la conclusion selon laquelle le pouvoir conféré à la Commission en vertu de l'article 328 est un pouvoir législatif délégué semble inévitable. De fait, l'alinéa 88(1)(c) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* [S.R.C. 1970, chap. N-6] exige expressément qu'un pouvoir semblable de prescrire «un régime uniforme de comptes, applicable à toute catégorie de compagnies» soit exercé par voie de règlements, comme c'est le cas du pouvoir plus limité de prescrire

<sup>b</sup> «sous quelles formes les comptes et registres doivent être tenus par les exploitants d'entreprises de transport par véhicule à moteur» aux termes de l'alinéa 42e) de la *Loi nationale sur les transports*.

<sup>d</sup> Pour réfuter cette conclusion, l'intimée soutient implicitement que le pouvoir que la Commission tient de l'article 328, qui ne concerne qu'un ensemble de règles comptables, revêt un caractère législatif accessoire, par analogie peut-être avec les règles ou directives administratives. La faiblesse d'un tel argument est que de telles directives n'ont pas par définition le statut de loi (*Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118), alors que l'intimée cherche en l'espèce à imposer au CP des conséquences juridiques sous le régime de la même CUC. Je n'ai pas d'autre choix que de conclure que l'article 328 a pour effet de conférer un pouvoir législatif délégué et qu'il ne peut être mis en application qu'à la suite d'une action résultant de l'exercice d'un pouvoir législatif.

<sup>h</sup> La question demeure de savoir si le fait que le paragraphe 9(2) des Règles générales enlève au CTCF le pouvoir de prendre «tous . . . règlements et règles» signifie que la compétence en matière de législation déléguée appartient exclusivement à la Commission. Dans son ouvrage *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1983, à la page 304, E. A. Driedger énonce comme suit le sens usuel du terme règlement:

[TRADUCTION] Le terme «règlement» s'entend généralement d'une disposition législative accessoire d'application générale, tandis qu'un décret ou une ordonnance sont généralement considérés comme étant une directive particulière émise dans un cas spécial.

Although there was some fine-tuning of the definition of regulation with the *Statutory Instruments Act* in 1971, the basic definition has remained the same in Canada since the *Regulations Act* in 1950 [R.S.C. 1952, c. 235]. Subparagraph 2(a)(i) of that Act provided: “In this Act . . . ‘regulation’ means a rule, order, regulation, by-law or proclamation . . . made, in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament” (emphasis added). The alternative definition in section 2 of the *Interpretation Act* is even broader, since it extends to the exercise of any power under a statute.

The point is not whether such definitions formally apply to the passage in question, but rather that the definitions, in particular that found first in the *Regulations Act* and then in the *Statutory Instruments Act*, are declaratory of the usual meaning of the term “regulation”. The presumption in favour of this usual meaning could be offset only by some textual indication to the contrary. But in fact the usual meaning is reinforced by the context here: the coupling of “rules” with “regulations” in subsection 9(2) and particularly the words “including orders that establish or make effective such regulations or rules”. In other words, the context suggests a broad interpretation of regulation rather than a narrow one tailored for the unique purposes of the General Rules, or limited to rules of practice and procedure.

Moreover, in the light of the special protections for the public that the *Statutory Instruments Act* establishes with respect to regulations, in terms of examination by the Department of Justice, transmission, registration, publication, laying before Parliament, and parliamentary scrutiny through the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, I believe it is appropriate that the requirement of proceeding by way of regulation should not be narrowly read, in order that these protections be more widely available to affected parties.

Même si, en 1971, la *Loi sur les textes réglementaires* a quelque peu raffiné la définition du terme règlement, l'essentiel de cette définition n'a pas changé au Canada depuis l'adoption de la *Loi sur les règlements* en 1950 [S.R.C. 1952, chap. 235]. Le sous-alinéa 2a)(i) de cette Loi dispose: «Dans la présente loi, l'expression . . . “règlement” signifie une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté . . . établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement» (c'est moi qui souligne). L'autre définition, qui se trouve à l'article 2 de la *Loi d'interprétation*, a une portée encore plus étendue puisqu'elle vise l'exercice de tout pouvoir sous le régime d'une loi.

Ce qui importe, ce n'est pas de savoir si ces définitions s'appliquent formellement au passage en cause, mais plutôt si lesdites définitions, en particulier celles qui se trouvent d'abord dans la *Loi sur les règlements* et ensuite dans la *Loi sur les textes réglementaires*, précisent le sens usuel du terme «règlement». La présomption qui existe en faveur du recours au sens usuel ne peut être neutralisée que par un texte prévoyant le contraire. Mais en fait, le présent contexte vient renforcer le sens usuel, comme en témoignent la jonction des termes «règles» et «règlements» figurant au paragraphe 9(2) et particulièrement les mots «y compris les ordonnances qui établissent de tels règlements ou règles ou qui leur donnent effet». En d'autres termes, le contexte donne à penser que le terme règlement doit recevoir une interprétation large plutôt qu'une interprétation étroite conçue pour les seules fins des Règles générales, ou limitée aux règles de pratique et de procédure.

Qui plus est, compte tenu des protections spéciales que la *Loi sur les textes réglementaires* accorde au public en ce qui concerne l'examen des règlements par le ministère de la Justice, leur communication, leur enregistrement, leur publication, leur dépôt devant le Parlement et leur étude approfondie par ce dernier par l'intermédiaire du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires, il m'apparaît souhaitable que l'obligation d'agir par voie réglementaire ne soit pas interprétée restrictivement de sorte que les parties concernées puissent plus facilement bénéficier de ces protections.



Finally, the absence of these usual procedures, with which the RTC would be familiar from their participation in the work of the CTC, leads to the conclusion that the RTC did not even purport to exercise regulation-making power in relation to the UCA. Therefore, even if, contrary to my analysis, the RTC did possess the same regulation-making power as the CTC, it did not intend to exercise that power in making the UCA.

Since in my view both Orders No. R-34836 and No. R-32999 are *ultra vires* and void, I would allow the appeal and certify this opinion to the Commission. As section 29 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] provides that section 28 review is superseded by specific appeal rights under other federal Acts, the section 28 application should be dismissed.

Finalemment, en l'absence de ces procédures habituelles que le CTCF connaîtrait bien en raison de sa participation aux travaux de la CCT, je conclus que le CTCF n'a même pas prétendu exercer un pouvoir de réglementation relativement à la CUC. Par conséquent, même si contrairement à mon analyse, le CTCF disposait du même pouvoir de réglementation que la CCT, il n'a pas eu l'intention d'exercer ce pouvoir en établissant la CUC.

Puisque j'estime que les ordonnances n° R-34836 et R-32999 sont toutes deux *ultra vires* et nulles, je suis d'avis d'accueillir l'appel et de transmettre la présente opinion, certifiée, à la Commission. Comme l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] prévoit que l'examen prévu à l'article 28 est remplacé par des droits d'appel précis conférés en vertu d'autres lois fédérales, la demande fondée sur l'article 28 doit être rejetée.