

A-679-81

A-679-81

CSP Foods Ltd. and Canbra Foods Ltd. (Appellants)

v.

Canadian Transport Commission, Canadian Pacific Limited and Canadian National Railway Company (Respondents)

Court of Appeal, Urie, Le Dain JJ. and Lalonde D.J.—Winnipeg, March 11; Ottawa, April 28, 1982.

Railways — Appeal pursuant to s. 64(2) of National Transportation Act against Order No. R-32581 of Canadian Transport Commission — Order purporting to give effect to Order in Council 1976-894 whereby rates for movement of freight are to be established annually at minimum compensatory levels — Order No. R-32581 made less than 12 months after Order No. R-31868 to same effect — Whether Order No. 32581 contrary to Order in Council — Order No. R-32581 invalid — Order in Council legislative in nature — Word “annually” not to be ignored — “Annually” meaning “once a year” — “Year” referring to calendar year — Rates to be established once a year, i.e. once during calendar year — Appeal allowed — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 64 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 276 — Federal Court Rule 1312.

This is an appeal brought pursuant to subsection 64(2) of the *National Transportation Act* from Order No. R-32581 of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission. The Order purported to give effect to Order in Council 1976-894 which provided that rates for the movement of rapeseed meal and oil be established annually at minimum compensatory levels. Order No. R-32581 was issued less than a year after Order No. R-31868 which prescribed rates for the movement of the freight referred to. The question is whether the issuance of two rate Orders within the same calendar year contravenes Order in Council 1976-894. Appellants argue that the rates must be established once a year and that the year to which the word “annually” applies is the calendar year. Respondents contend that the word “annually” must be read in conjunction with section 276 of the *Railway Act* and that the rates must be set whenever they become non-compensatory. The Order in Council should thus read as if the words “provided the rates in any annual period continue to be compensatory” were included in it. Respondents also submit that the Commission, in establishing, by its Order No. R-31868, rates based on the railways’ 1980 variable costs and by its Order No. R-32581, rates based on the railways’ 1981 variable cost projections, did not contravene the Order in Council.

Held, the appeal is allowed and Order No. R-32581 is invalid. The Order in Council is legislative in nature and is

CSP Foods Ltd. et Canbra Foods Ltd. (appellantes)

a c.

La Commission canadienne des transports, le Canadien Pacifique Limitée et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (intimées)

b Cour d’appel, juges Urie et Le Dain, juge suppléant Lalonde—Winnipeg, 11 mars; Ottawa, 28 avril 1982.

Chemins de fer — Appel de l’ordonnance n° R-32581 de la Commission canadienne des transports, interjeté en vertu de l’art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports — Ordonnance visant à donner effet au décret 1976-894, aux termes duquel les tarifs applicables au transport des marchandises doivent être fixés annuellement à des niveaux compensatoires minimaux — L’ordonnance n° R-32581, dont l’objet est le même que celui de l’ordonnance n° R-31868, a été rendue moins de 12 mois après celle-ci — L’ordonnance n° R-32581 contrevient-elle au décret? — L’ordonnance n° R-32581 est nulle — Le décret est de nature législative — On ne peut ignorer la présence du mot «annuellement» — «Annuellement» signifie «une fois par année» — «Année» désigne une année civile — Les tarifs doivent être fixés une fois par année, c’est-à-dire une fois au cours d’une année civile — Appel accueilli — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3, 64 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 276 — Règle 1312 de la Cour fédérale.

Appel est interjeté en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* de l’ordonnance n° R-32581 rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports. L’ordonnance visait à donner suite au décret 1976-894 qui prévoyait que les tarifs applicables au transport de la farine et de l’huile de colza devaient être fixés annuellement à des niveaux compensatoires minimums. L’ordonnance n° R-32581 a été rendue moins d’un an après l’ordonnance n° R-31868 qui fixait de tels tarifs. Il s’agit de savoir si en rendant deux ordonnances tarifaires au cours de la même année civile, le Comité a enfreint le décret 1976-894. Les appelantes prétendent que les tarifs doivent être fixés une fois par année et que l’année à laquelle réfère le mot «annuellement» est l’année civile. Les intimées affirment que le mot «annuellement» doit être rapproché de l’article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* et que les taux doivent être fixés chaque fois qu’ils ne sont plus compensatoires. Il faut donc lire le décret comme si les mots «pourvu que les taux demeurent compensatoires pendant toute période annuelle» y figuraient. Elles soutiennent en outre que la Commission n’a pas contrevenu au décret lorsqu’elle a fixé les tarifs figurant dans l’ordonnance n° R-31868 en se fondant sur les coûts variables pour les compagnies de chemins de fer en 1980 et en se fondant sur les prévisions que ces dernières avaient faites de leurs coûts variables pour 1981 pour fixer les tarifs figurant dans l’ordonnance n° R-32581.

Arrêt: l’appel est accueilli et l’ordonnance n° R-32581 est nulle. Le décret est de nature législative et peut être interprété

subject to construction by the courts in the same manner as any other legislative enactment. The presence of the word "annually" is not to be ignored. The Commission is not deprived of its ability to ensure that the freight rates are compensatory. Its inclusion merely prescribes the frequency of the calculation of the minimum compensatory rates. Considering the various dictionary definitions of the word "annually", it can be said that the rates are to be established once a year, in accordance with the Order in Council. And that year, in the absence of provisions in the said Order in Council or in the *Railway Act* showing that rates should be established during a year commencing on a date other than January 1, is the calendar year. Respondents' second submission is without merit. Relating rates established by a Commission Order in a given year to variable costs established for another year cannot validate an Order which is otherwise invalid because it is the second such Order made by the Commission in a calendar year.

APPEAL.

COUNSEL:

M. E. Rothstein, Q.C. and *M. Monnin* for appellants.

K. M. Bloodworth for respondent, Canadian Transport Commission.

G. Nerbas and *P. Antymniuk* for respondent, Canadian National Railway Company.

T. J. Moloney and *A. Ludkiewicz* for respondent, Canadian Pacific Limited.

SOLICITORS:

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, for appellants.

K. M. Bloodworth, Hull, for respondent, Canadian Transport Commission.

G. Nerbas, Winnipeg, for respondent, Canadian National Railway Company.

T. J. Moloney, Montreal, for respondent, Canadian Pacific Limited.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: The appellants, with leave of the Court granted pursuant to subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, appeal Order No. R-32581 of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission (hereinafter called "the Commission").

par les tribunaux de la même manière que tout autre texte législatif. On ne peut ignorer la présence du mot « annuellement » qui n'enlève pas à la Commission le pouvoir de s'assurer que les taux de transport des marchandises sont compensatoires. L'inclusion de ce mot a pour seul effet d'établir la fréquence à laquelle les tarifs compensatoires minimaux doivent être calculés. A la lumière des différentes définitions du mot « annuellement » dans les dictionnaires, on peut dire que les tarifs doivent être fixés une fois par année, en conformité avec le décret. En l'absence d'indication dans ledit décret ou dans la *Loi sur les chemins de fer* que l'année pour laquelle les tarifs sont fixés devrait commencer à une autre date que le 1^{er} janvier, cette année est l'année civile. Le second argument des intimés est mal fondé. Le fait de rattacher des tarifs fixés par une ordonnance de la Commission pour une année donnée à des coûts variables établis pour une autre année ne rendrait pas valide une ordonnance qui serait invalide du fait qu'elle serait la deuxième que la Commission aurait rendue dans une année civile.

APPEL.

d AVOCATS:

M. E. Rothstein, c.r. et *M. Monnin* pour les appelantes.

K. M. Bloodworth pour la Commission canadienne des transports, intimée.

G. Nerbas et *P. Antymniuk* pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, intimée.

T. J. Moloney et *A. Ludkiewicz* pour le Canadien Pacifique Limitée, intimée.

PROCUREURS:

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, pour les appelantes.

K. M. Bloodworth, Hull, pour la Commission canadienne des transports, intimée.

G. Nerbas, Winnipeg, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, intimée.

T. J. Moloney, Montréal, pour le Canadien Pacifique Limitée, intimée.

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

LE JUGE URIE: La Cour leur ayant accordé l'autorisation requise par le paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, les appelantes interjetent appel de l'ordonnance n° R-32581 rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission

Subsection 64(2)¹ provides for an appeal on a question of law or a question of jurisdiction.

Order No. R-32581, dated August 27, 1981 was issued purportedly in compliance with Order in Council P.C. 1976-894 dated April 13, 1976. That Order in Council was issued as a result of a petition filed by the appellants herein, or their corporate predecessors, to the Governor in Council pursuant to subsection 64(1) of the *National Transportation Act*.² The petition sought to vary tariffs of tolls filed by the railway companies as directed by Commission Order No. R-16824 dated July 27, 1973 and as approved by Commission Order No. R-17016 dated August 2, 1973.

Order in Council P.C. 1976-894, as recited in Order No. R-32581, reads as follows:

WHEREAS Order-in-Council P.C. 1976-894, dated April 13, 1976, provides for the establishment of rates on rapeseed meal and rapeseed oil, as follows:

“that the following rates or portions of rates for domestic and export movement of rapeseed meal and rapeseed oil from the four rapeseed crushing plants at Altona, Nipawin, Saskatoon and Lethbridge be established annually at minimum compensatory levels:

- (i) rates for rapeseed meal and rapeseed oil moving west;
- (ii) rates for rapeseed oil moving east; and

¹ 64. . . .

(2) An appeal lies from the Commission to the Federal Court of Appeal upon a question of law, or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained from that Court upon application made within one month after the making of the order, decision, rule or regulation sought to be appealed from or within such further time as a judge of that Court under special circumstances allows, and upon notice to the parties and the Commission, and upon hearing such of them as appear and desire to be heard; and the costs of such application are in the discretion of that Court.

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

canadienne des transports (ci-après appelée «la Commission»). Le paragraphe 64(2)¹ prévoit qu'il peut y avoir appel des décisions de la Commission sur une question de droit ou de compétence.

Le Comité des transports par chemin de fer a rendu l'ordonnance n° R-32581 le 27 août 1981 pour donner suite au décret C.P. 1976-894 pris le 13 avril 1976. Le gouverneur en conseil a pris ce décret à la suite d'une requête que lui ont présentée les appelantes en l'instance ou les sociétés que celles-ci ont remplacées, conformément au paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*². La requête visait à faire modifier les tarifs de taxes déposés par les compagnies de chemins de fer conformément à l'ordonnance n° R-16824 rendue par la Commission le 27 juillet 1973, et approuvés par l'ordonnance de la Commission n° R-17016 le 2 août 1973.

Le décret C.P. 1976-894, cité dans l'ordonnance n° R-32581, est ainsi rédigé:

ATTENDU que le décret C.P. 1976-894 du 13 avril 1976 prévoit l'établissement de tarifs sur la farine et l'huile de colza, comme il suit:

«que les tarifs ou tranches tarifaires suivants applicables au transport intérieur et vers les points d'exportation de la farine et de l'huile de colza provenant des quatre moulins situés à Altona, Nipawin, Saskatoon et Lethbridge seront fixés annuellement à des niveaux compensatoires minimaux:

- (i) tarif pour la farine et l'huile de colza à destination de l'Ouest;
- (ii) tarif pour l'huile de colza à destination de l'Est; et

¹ 64. . . .

(2) Les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, quand une autorisation à cet effet a été obtenue de ladite Cour sur demande faite dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, l'arrêt ou le règlement dont on veut appeler a été établi, ou dans telle autre limite de temps que le juge permet dans des circonstances spéciales, après avis aux parties et à la Commission, et après audition de ceux des intéressés qui comparaissent et désirent être entendus; et les frais de cette demande sont à la discrétion de ladite Cour.

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

(iii) the portions of rates pertaining to the movement of rapeseed meal east of Thunder Bay or Armstrong, Ontario.”

The Railway Transport Committee (“the Committee”) by Order No. R-23976 dated November 26, 1976 and by subsequent Orders up to and including Order No. R-32581 here under appeal, purported to give effect to the directive contained in the foregoing Order in Council. It should be pointed out that earlier in 1981, namely on February 11, the Committee had issued Order No. R-31868 prescribing rates for the movement of rapeseed meal and rapeseed oil.

Order No. R-23976 aforesaid was the subject of an appeal to this Court by the same appellants as those bringing this appeal, wherein it was held, *inter alia*, that the Order in Council left to the Commission the discretion to determine the “minimum compensatory levels” which the public interest requires.³

The issues in this appeal differ from those in the earlier one and have been defined by the appellants in their memorandum of points of argument as follows:

(a) The Railway Transport Committee acted without jurisdiction or exceeded its jurisdiction in issuing Order R-32581 on August 27, 1981 establishing minimum compensatory rates more than annually contrary to Order in Council P.C. 1976-894 which provides that minimum compensatory rates are to be established annually.

(b) The Railway Transport Committee erred in law in interpreting the term “annually” in Order in Council P.C. 1976-894.

(c) The Railway Transport Committee issued Order R-32581 without allowing the Appellants an opportunity to be heard and thereby denied them natural justice and thus exceeded its jurisdiction.

(d) The Railway Transport Committee failed in its duty to act fairly by issuing Order R-32581 without allowing the Appellants an opportunity to be heard and thus exceeded its jurisdiction.

The respondents do not contest this definition of the issues.

It is convenient to deal with issues (a) and (b) together since both turn on whether or not issuing two rate Orders within a period of slightly over six months of one another, in the same calendar year, contravenes the directive in Order in Council P.C.

³ [1979] 1 F.C. 3.

(iii) tranches tarifaires applicables au transport de la farine de colza à l'est de Thunder Bay ou d'Armstrong (Ontario).»

Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après appelé «le Comité») a donné suite à la directive contenue dans ledit décret en rendant l'ordonnance n° R-23976 le 26 novembre 1976 et, subséquemment d'autres ordonnances, jusqu'à l'ordonnance n° R-32581 inclusivement, laquelle fait l'objet du présent appel. Il convient de souligner que plus tôt au cours de l'année 1981, plus précisément le 11 février, le Comité avait rendu l'ordonnance n° R-31868 laquelle fixait les tarifs du transport de la farine et de l'huile de colza.

Les appelantes en l'instance ont déjà porté en appel devant cette Cour l'ordonnance n° R-23976 mentionnée ci-dessus. Il a été jugé, entre autres, que le décret laissait à la Commission le pouvoir discrétionnaire de fixer les «niveaux compensatoires minimaux» qu'exige l'intérêt public³.

Les questions en litige en l'espèce diffèrent de celles qui étaient soulevées dans l'appel précédent. Les appelantes les ont présentées comme suit dans leur exposé des points d'argument:

[TRADUCTION] a) Le Comité des transports par chemin de fer a agi sans avoir compétence ou a outrepassé les limites de sa compétence en rendant, le 27 août 1981, l'ordonnance R-32581, laquelle a fixé plus d'une fois en un an les tarifs compensatoires minimaux, contrairement aux dispositions du décret C.P. 1976-894 qui prévoit que les tarifs compensatoires minimaux doivent être fixés annuellement.

b) Le Comité des transports par chemin de fer a commis une erreur de droit en interprétant le mot «annuellement» employé dans le décret C.P. 1976-894.

c) Le Comité des transports par chemin de fer a rendu l'ordonnance R-32581 sans fournir aux appelantes l'occasion d'être entendues, ce qui n'est pas conforme aux principes de justice naturelle et constitue un excès de juridiction.

d) Le Comité des transports par chemin de fer, en rendant l'ordonnance R-32581 sans fournir aux appelantes l'occasion d'être entendues, a manqué à son obligation d'agir équitablement et donc outrepassé les limites de sa compétence.

Les intimées ne contestent pas cette présentation des points en litige.

Comme les paragraphes a) et b) soulèvent tous deux la question de savoir si en rendant au cours de la même année civile deux ordonnances tarifaires séparées par un intervalle d'un peu plus de six mois, le Comité n'a pas enfreint la directive établie!

³ [1979] 1 C.F. 3.

1976-894 that rates "be established annually at minimum compensatory levels". (Emphasis added.)

The appellants contend that in the context of Order in Council P.C. 1976-894 the use of the word "annually" must mean that the rates to be established at minimum compensatory levels are to be established once a year. Moreover, they say, when interpreting the word "annually", it is necessary to define the commencement and termination of the year to which the word applies. In their view, in the absence of words showing intention to the contrary, the year to which the word "annually" applies should be the calendar year.

The respondents say, on the other hand, that the word "annually", as it appears in the Order in Council, must be read in its complete context and in conjunction with section 276 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2⁴. That section deems any freight rate to be compensatory when it exceeds the variable cost of the movement of the traffic concerned as determined by the Commission. Therefore, in the respondents' submission, the statutory imperative is that the rates be compensatory and that imperative cannot be affected by the inclusion of the word "annually" in the Order in Council. In other words, counsel said, the Order in Council must be subservient to the policy statements in section 3 of the *National Transportation Act* as implemented in the *Railway Act*. In counsel's view the Order in Council should be read as though the words "provided the rates in any

par le décret C.P. 1976-894, portant que les tarifs «seront fixés annuellement à des niveaux compensatoires minimaux» (c'est moi qui souligne), il convient de les examiner ensemble.

^a Les appelantes prétendent que dans le contexte du décret C.P. 1976-894 le mot «annuellement» doit signifier que c'est une fois par année que l'on doit fixer les tarifs à des niveaux compensatoires minimaux. Au surplus, selon elles, lorsque l'on ^b interprète le mot «annuellement», il importe de déterminer le début et la fin de l'année à laquelle ce mot réfère. Les appelantes estiment que si rien n'indique une intention contraire, il y a lieu de ^c conclure que l'année à laquelle réfère le mot «annuellement» est l'année civile.

Les intimées affirment pour leur part que le mot «annuellement», tel qu'il est employé dans le décret, doit être placé dans un contexte plus global et qu'il doit être rapproché de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2⁴. Selon cet article, tout taux de transport de marchandises est réputé compensatoire quand il dépasse le coût variable du mouvement du trafic en cause tel que l'a déterminé la Commission. Les ^e intimées prétendent donc que ce que la loi exige, c'est que les taux soient compensatoires, et elles ajoutent que cette exigence n'est pas touchée par ^f l'emploi du mot «annuellement» dans le décret. Autrement dit, l'avocat des intimées soutient que le décret doit être subordonné à l'énoncé de principe de l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*, tel que mis en application dans la *Loi sur les chemins de fer*. Toujours selon ce dernier, il

⁴ 276. (1) Except as otherwise provided by this Act all freight rates shall be compensatory; and the Commission may require the company issuing a freight tariff to furnish to the Commission at the time of filing the tariff or at any time, any information required by the Commission to establish that the rates contained in the tariff are compensatory.

(2) A freight rate shall be deemed to be compensatory when it exceeds the variable cost of the movement of the traffic concerned as determined by the Commission.

(3) In determining for the purposes of this section and section 277 the variable cost of any movement of traffic, the Commission shall

(a) have regard to all items and factors prescribed by regulations of the Commission as being relevant in the determination of variable costs; and

(b) compute the costs of capital in all cases by using the costs of capital approved by the Commission as proper for the Canadian Pacific Railway Company.

⁴ 276. (1) Sauf dispositions différentes de la présente loi, tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires; et la Commission peut sommer la compagnie qui émet un tarif-marchandises de lui communiquer, lors du dépôt du tarif ou à toute autre époque, tous renseignements exigés par la Commission pour établir que les taux figurant dans ce tarif sont compensatoires.

(2) Un taux de transport des marchandises est réputé compensatoire quand il dépasse le coût variable du mouvement du trafic en cause tel que l'a déterminé la Commission.

(3) En déterminant, aux fins du présent article et de l'article 277, le coût variable de tout mouvement de trafic, la Commission canadienne des transports doit

a) tenir compte de tous les articles et facteurs prescrits par les règlements de la Commission comme étant pertinents à la détermination des coûts variables; et

b) calculer les frais d'immobilisations dans tous les cas en utilisant les frais d'immobilisations approuvés par la Commission comme convenables pour la compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique.

annual period continue to be compensatory" were included in the Order in Council. This is the only way to reconcile the two instruments, it was said.

I am unable to agree with the respondents' submissions based upon this interpretation of the effect of the Order in Council since effectively it involves deletion of the word "annually" from that Order or, as was suggested, the addition thereto of words of the nature above referred to. In my view, Order in Council P.C. 1976-894 is legislative in nature and is subject to construction by the courts in the same manner as any other legislative enactment. It is to be read in conjunction with the *Railway Act*, construed in a manner consistent therewith and giving effect to all of the words in each. The presence of the word "annually" in the Order in Council cannot be ignored and its presence does not, in my opinion, deprive the Commission of the ability to ensure that the freight rates in issue are compensatory. All that its inclusion does is to prescribe the frequency of the calculation or establishment of the minimum compensatory rates. The question thus becomes one of determining when the rates are to be established which, in turn, necessitates the ascertainment of the meaning of the word "annually" in the context in which it is used.

The Oxford English Dictionary, Sixth Edition, 1980, Vol. I, defines "annually" as:

In annual order or succession, yearly, every year, year by year.

Black's Law Dictionary, Fifth Edition, defines the word as:

In annual order or succession; yearly, every year, year by year. At the end of each and every year during a period of time. Imposed once a year, computed by the year. Yearly or once a year but does not in itself signify what time in year.

The word "yearly" is defined in *The Shorter Oxford English Dictionary*, Third Edition, as:

Every year, once a year, annually.

It can thus be safely said that in so far as the dictionary meaning of "annually" is concerned the minimum compensatory rates must be established

faut lire le décret comme si les mots [TRADUCTION] «pourvu que les taux demeurent compensatoires pendant toute période annuelle» y figuraient, car c'est la seule façon de réconcilier les deux textes.

Cette interprétation de l'effet du décret implique que l'on efface du texte le mot «annuellement» ou, comme le propose l'avocat des intimées, que l'on y ajoute une expression semblable à celle que j'ai mentionnée ci-dessus. Je ne puis accepter les arguments des intimées fondés sur une telle interprétation. Selon moi, le décret C.P. 1976-894 est de nature législative et peut être interprété par les tribunaux de la même manière que tout autre texte législatif. Il faut le lire conjointement avec la *Loi sur les chemins de fer*, l'interpréter de façon compatible avec cette dernière Loi en donnant effet à tous les mots de chacun des textes. On ne peut ignorer la présence du mot «annuellement» dans le décret et, selon moi, l'emploi de ce mot n'enlève pas à la Commission le pouvoir de s'assurer que les taux de transport de marchandises en cause sont compensatoires. L'inclusion de ce mot a pour seul effet d'établir la fréquence à laquelle les tarifs compensatoires minimaux doivent être calculés ou fixés. Il s'agit donc de déterminer le moment auquel les tarifs doivent être fixés. Pour ce faire, il faut établir la signification du mot «annuellement» en fonction du contexte dans lequel il est employé.

The Oxford English Dictionary, sixième édition, 1980, Vol. I, définit le mot «annually» (annuellement) comme suit:

[TRADUCTION] Qui a lieu, qui revient chaque année, tous les ans, d'année en année.

Le Black's Law Dictionary, cinquième édition, définit le mot ainsi:

[TRADUCTION] Qui a lieu, qui revient chaque année; tous les ans, chaque année, d'année en année. A la fin de chaque année pendant un certain temps. Imposé une fois par année, calculé sur une base annuelle. Tous les ans ou une fois par année, mais ne précise pas en soi à quelle période de l'année.

The Shorter Oxford English Dictionary, troisième édition, définit le mot «yearly» comme suit:

[TRADUCTION] Chaque année, une fois par année, annuellement.

On peut donc dire sans crainte que si l'on s'en rapporte à la définition que les dictionnaires donnent du mot «annuellement», les tarifs compensa-

in accordance with the directive provided by the Order in Council once a year so that the respondents' argument that they must be set whenever the rates become non-compensatory must fail. However, nothing in the context of either the Order in Council or of section 276 of the *Railway Act* prescribes when during the year they must be established or, perhaps more importantly, to what year reference is made. There may be more possibilities but four come immediately to mind:

- (1) the calendar year;
- (2) the year commencing on each anniversary date following the date of the Order in Council, namely, April 13, 1976;
- (3) the year commencing on each anniversary date following the date of the first order establishing the rates in accordance with the directive contained in the Order in Council, that is Order No. R-23976 issued November 26, 1976; and
- (4) the year commencing on the anniversary date of the next preceding order so establishing the rates, that is, Order No. R-31868, issued on February 11, 1981.

An examination of the record discloses that except in 1976 when the first Order fixing the rates, No. R-23976, was issued on November 26, 1976 by the Commission, the Commission did not issue orders establishing rates in each calendar year or before the anniversary dates of the Order in Council, or of the first Order in the year 1976. On April 3, 1978 it issued the second Order, No. R-26600. The third Order was No. R-31155 and was not issued until July 9, 1980 well over two years following the issuance of the preceding Order No. R-26600. Then followed Orders number R-31868 issued February 11, 1981 and R-32581, the Order in issue in this appeal, issued on August 27, 1981. Plainly the practice of the Commission lends no assistance in determining what "year" was envisaged in the use of the word "annually". By the same token there is nothing in the context of either the Order in Council or of the *Railway Act* that is in any way persuasive that "annually" refers to any year other than the calendar year.

On the other hand there is in the record correspondence written on behalf of the respondent railways from which an inference may be clearly drawn that at least latterly, they envisaged the fixation of rates by the Committee once during each calendar year. In the absence of anything in the Order in Council or the statute which would lead to a conclusion that rates should be estab-

toires minimaux doivent être fixés une fois par année conformément à la directive établie par le décret. L'argument des intimées voulant qu'il faille les fixer chaque fois qu'ils deviennent non compensatoires ne peut donc être retenu. Toutefois, ni dans le décret ni à l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* on ne trouve d'indication quant au moment de l'année où ces tarifs doivent être fixés ou, ce qui est peut-être plus important, rien n'indique non plus à quelle année il est fait référence. Quatre hypothèses viennent immédiatement à l'esprit, mais il peut y en avoir plus:

- (1) l'année civile;
- (2) l'année commençant le 13 avril, jour anniversaire du décret pris le 13 avril 1976;
- (3) l'année commençant le 26 novembre, jour anniversaire de la première ordonnance fixant les tarifs conformément à la directive contenue dans le décret, c'est-à-dire l'ordonnance n° R-23976 rendue le 26 novembre 1976; et
- (4) l'année commençant le 11 février, jour anniversaire de l'avant-dernière ordonnance fixant les tarifs, c'est-à-dire l'ordonnance n° R-31868 rendue le 11 février 1981.

A l'examen, le dossier révèle que sauf en 1976, année où elle a rendu la première ordonnance (n° R-23976) fixant les tarifs, le 26 novembre 1976, la Commission n'a pas rendu d'ordonnance tarifaire chaque année civile ou avant chaque jour anniversaire du décret ou de la première ordonnance rendue en 1976. La deuxième ordonnance (n° R-26600) est datée du 3 avril 1978. La Commission n'a rendu la troisième (n° R-31155) que le 9 juillet 1980, soit bien au-delà de deux ans après avoir rendu la précédente (n° R-26600). Ont suivi l'ordonnance n° R-31868, rendue le 11 février 1981, et l'ordonnance n° R-32581 qui fait l'objet du présent appel, laquelle a été rendue le 27 août 1981. Manifestement la façon dont la Commission a procédé ne nous aide pas à déterminer à quelle «année» l'emploi du mot «annuellement» fait référence. Rien dans le décret ou dans la *Loi sur les chemins de fer* ne nous permet non plus de conclure que le mot «annuellement» réfère à autre chose que l'année civile.

Par contre, on peut clairement inférer de certaines lettres écrites pour le compte des compagnies de chemins de fer intimées et figurant au dossier que ces dernières commençaient à tout le moins à entrevoir la possibilité que le Comité fixe les tarifs une fois par année civile. Si rien dans le décret ou dans la loi ne permet de conclure que l'année pour laquelle les tarifs sont fixés devrait commencer à

lished during a year commencing on a date other than January 1 in each year, I am of the opinion that it is the calendar year which should be the year during which rates should be established pursuant to the Order in Council. The time at which they should be established in each calendar year is a matter for the Commission which must bear in mind that it should not permit the rates to vary from minimum compensatory levels for periods longer than reasonably necessary to establish changed rates in each year.

In reaching this conclusion I have not overlooked the respondents' contention that the record discloses that the Commission by Order No. R-31868 established rates based on the railways' 1980 variable costs while by Order No. R-32581 it established rates based on their 1981 variable cost projections. That, in counsel's submission, demonstrated that Order No. R-32581 was not made in contravention of the Order in Council. The short answer to that submission is, it seems to me, that the Order in Council does not direct that variable costs be established annually but, rather, that rates be so established at minimum compensatory levels. Accordingly, relating rates established by a Commission Order in a given year to variable costs established for another year cannot validate an Order which otherwise would be invalid because it was the second such Order made by the Commission in a calendar year. In my opinion, those circumstances do not affect the conclusion to which I have come.

Having reached this conclusion it becomes unnecessary for the Court to consider the appeal based on grounds (c) and (d), *supra*.

The appeal should be, therefore, allowed. Accordingly, it should be certified to the Canadian Transport Commission that in the opinion of the Court, Order No. R-32581 is invalid and ought to be set aside. Having regard to Rule 1312, there ought not to be any costs to any party.

LE DAIN J.: I agree.

LALANDE D.J.: I agree.

une autre date que le 1^{er} janvier, je suis d'avis que c'est l'année civile qui devrait être l'année pour laquelle les tarifs sont fixés conformément au décret. Il revient à la Commission de décider à quel moment de l'année civile il convient de fixer ces taux. Celle-ci doit cependant prendre soin que les tarifs ne s'éloignent pas des niveaux compensatoires minimaux plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour modifier les tarifs chaque année.

En arrivant à cette conclusion, je n'ai pas négligé de considérer l'argument des intimées voulant qu'il ressort du dossier que la Commission a fixé les tarifs figurant dans l'ordonnance n° R-31868 en se fondant sur les coûts variables pour les compagnies de chemins de fer en 1980 tandis qu'elle s'est fondée sur les prévisions que ces dernières ont faites de leurs coûts variables pour 1981 pour fixer les tarifs figurant dans l'ordonnance n° R-32581. Selon l'avocat des intimées, ceci démontre que l'ordonnance n° R-32581 ne contrevient pas aux termes du décret. Il suffit de dire pour répondre brièvement à cet argument que le décret n'exige pas que l'on fixe annuellement des coûts variables, mais plutôt que des tarifs soient fixés annuellement à des niveaux compensatoires minimaux. En conséquence, le fait de rattacher des tarifs fixés par une ordonnance de la Commission pour une année donnée à des coûts variables établis pour une autre année ne rendrait pas valide une ordonnance qui serait par ailleurs invalide du fait qu'elle serait la deuxième que la Commission aurait rendue dans la même année civile. A mon avis, ces circonstances ne modifient en rien la conclusion à laquelle je suis arrivé.

Étant donné cette conclusion, il devient donc inutile que la Cour considère les motifs d'appel contenus aux paragraphes c) et d) cités ci-dessus.

En conséquence, il y a lieu d'accueillir l'appel. La Commission canadienne des transports devrait donc être avisée que la Cour estime que l'ordonnance n° R-32581 est invalide et devrait être annulée. Compte tenu de la Règle 1312, il n'y aura pas de dépens entre parties.

LE JUGE LE DAIN: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: Je souscris à ces motifs.