

A-388-78

A-388-78

Canadian Pacific Limited, Canadian National Railway, Dominion Atlantic Railway, Quebec Central Railway Company and Canadian Car Demurrage Bureau (*Appellants*)

Canadien Pacifique Limitée, les Chemins de fer nationaux du Canada, Dominion Atlantic Railway, Quebec Central Railway Company et Canadian Car Demurrage Bureau (*Appellants*)

v.

c.

Canadian Transport Commission and Canadian National Millers Association (*Respondents*)

La Commission canadienne des transports et Canadian National Millers Association (*Intimées*)

Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—Ottawa, March 1 and 16, 1979.

Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—Ottawa, les 1^{er} et 16 mars 1979.

Railways — Rates — Paragraph 272(2)(b) of the Railway Act sets rates for flour moving over railway lines under federal jurisdiction to an Eastern port for export from any inland point — Whether or not the word rates in para. 272(2)(b) includes demurrage charges — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 272(2)(b) — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 45, 64(2).

Chemins de fer — Tarifs — L'al. 272(2)(b) de la Loi sur les chemins de fer établit les tarifs de transport pour l'exportation de la farine jusqu'à un port de l'Est depuis un point de l'intérieur sur les lignes de chemin de fer relevant de la compétence fédérale — Il échet d'examiner si le mot tarifs figurant à l'al. 272(2)(b) s'entend également des surestaries — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 272(2)(b) — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 45, 64(2).

This is an appeal under section 64(2) of the *National Transportation Act* from an order made by the Railway Transport Committee of the Canadian Transportation Commission in the exercise of its authority under section 45 of the Act, and requiring appellants to implement a decision of the Committee concerning demurrage charges. The issue is whether or not the word "rates" in paragraph 272(2)(b) of the *Railway Act* which sets the rates for flour moving over a railway line under federal jurisdiction to an Eastern port for export from any inland point, includes demurrage charges.

Appel fondé sur l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* contre une ordonnance rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports dans l'exercice de sa compétence prévue à l'article 45 de cette loi et enjoignant aux appelants d'appliquer une décision du Comité en matière de surestaries. Il échet d'examiner si le mot «tarifs» s'entend également des surestaries, ce mot «tarifs» figurant à l'alinéa 272(2)(b) de la *Loi sur les chemins de fer* qui établit les tarifs de transport pour l'exportation de la farine jusqu'à un port de l'Est depuis un point de l'intérieur sur une ligne de chemin de fer relevant de la compétence fédérale.

Held, (Pratte J. dissenting) the appeal is dismissed. Demurrage is sufficiently related to the transportation of goods to be part of the rates in respect of the movement of goods within the meaning of section 272. The function of the words "moving" and "movement" in section 272 is to serve as part of the description of the kind of traffic contemplated, and not as indicating the kind of rates contemplated. The cost of detention time, whether free time or time for which demurrage may be charged, must be taken into account by the Commission in performing its functions under sections 276 and 277 and that cost will be reflected in the rates which will be determined by it to be compensatory. Thus the reference in subsection 272(3) to sections 276 and 277 is not a reason for concluding that demurrage is not contemplated by the word "rates". The fact that section 274 uses the word "rate" in its denomination and definition of the first three kinds of freight tariff referred to but does not use the word "rate" in the denomination and definition of special arrangements is not a conclusive circumstance. The definition of "rate" in section 2 is to include charges that may not ordinarily be referred to as rates. The nomenclature used in section 274 cannot be a ground for displacing that definition.

Arrêt (le juge Pratte dissident): l'appel est rejeté. Les surestaries sont suffisamment liées au transport des marchandises pour être considérées comme faisant partie des tarifs visés à l'article 272. Le terme «transport» figurant à l'article 272 sert à décrire en partie la nature du trafic envisagé et non à indiquer la nature des tarifs envisagés. Dans l'exercice de ses fonctions prévues aux articles 276 et 277, la Commission doit tenir compte du coût entraîné par l'immobilisation des wagons, qu'il s'agisse ou non de période de surestaries, et ce coût se répercutera sur les tarifs que la Commission estime compensatoires. En conséquence, la mention, au paragraphe 272(3) des articles 276 et 277 ne permet pas de conclure que le mot «tarifs» exclut les surestaries. Que le mot «taux» figure, à l'article 274, dans la définition des trois premiers types de tarifs-marchandises invoqués mais non dans celle des arrangements spéciaux, ne constitue pas un argument concluant. La définition de «tarif» à l'article 2 embrasse les frais qui ne sont normalement pas considérés comme tarifs. La terminologie de l'article 274 ne saurait servir à faire échec à cette définition.

Per Pratte J. dissenting: The word "rates" in paragraph 272(2)(b) of the *Railway Act* does not include demurrage charges. The words "rates on flour", when one knows that there are special rates applying to that commodity, normally evoke

Le juge Pratte dissident: Le mot «tarifs» figurant à l'alinéa 272(2)(b) de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'entend pas également des surestaries. Étant donné qu'il existe des tarifs spéciaux pour la farine, les mots «tarifs... de la farine» font

the idea of those special rates which do not include demurrage charges. Moreover, the phrases "rates on flour moving" and "rates applying . . . to the movement of such flour" are obviously apt to refer to the normal charges for the transportation of flour, but they do not include in their meaning demurrage charges because those charges cannot be said to be charges "applying . . . to the movement" of flour. It was not Parliament's intention to subsidize the payment of demurrage charges which are not normally incurred without the fault of the shipper or the consignee.

The North-West Line Elevators Association v. Canadian Pacific Railway Company [1959] S.C.R. 239, distinguished.

APPEAL.

COUNSEL:

T. J. Moloney and David W. Flicker for appellants Canadian Pacific Limited, Dominion Atlantic Railway, Quebec Central Railway Company and Canadian Car Demurrage Bureau.

H. J. G. Pye, Q.C. for appellant Canadian National Railway.

M. E. Rothstein, Q.C. and *J. E. Foran* for respondent Canadian National Millers Association.

No one appearing for respondent Canadian Transport Commission.

SOLICITORS:

Canadian Pacific Law Department, Montreal, for appellants Canadian Pacific Limited, Dominion Atlantic Railway, Quebec Central Railway Company and Canadian Car Demurrage Bureau.

Canadian National Railway Company Law Department, Montreal, for appellant Canadian National Railway.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, for respondent Canadian National Millers Association.

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J. (*dissenting*): I have had the occasion to read the reasons for judgment of my brother Le

habituellement penser à ces tarifs spéciaux qui excluent les surestaries. Qui plus est, les expressions «tarifs de transport . . . de la farine» et «tarifs applicables . . . au transport de la farine de ce genre» désignent plus proprement les frais normaux de transport de la farine, mais excluent les surestaries qui ne sauraient être considérées comme des frais «applicables . . . au transport» de la farine. Il n'était pas dans l'intention du législateur de subventionner le paiement des surestaries, lesquelles n'auraient pas lieu sans la faute du chargeur ou du consignataire.

Distinction faite avec l'arrêt: *The North-West Line Elevators Association c. La Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique* [1959] R.C.S. 239.

APPEL.

AVOCATS:

T. J. Moloney et David W. Flicker pour les appelants Canadien Pacifique Limitée, Dominion Atlantic Railway, Quebec Central Railway Company et Canadian Car Demurrage Bureau.

H. J. G. Pye, c.r. pour l'appellant Chemins de fer nationaux du Canada.

M. E. Rothstein, c.r. et *J. E. Foran* pour l'intimée Canadian National Millers Association.

La Commission canadienne des transports n'était pas représentée.

PROCUREURS:

Service du contentieux du Canadien Pacifique Limitée, Montréal, pour les appelants Canadien Pacifique Limitée, Dominion Atlantic Railway, Quebec Central Railway Company et Canadian Car Demurrage Bureau.

Service du contentieux de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Montréal, pour l'appellant Chemins de fer nationaux du Canada.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, pour l'intimée Canadian National Millers Association.

Service du contentieux de la Commission canadienne des transports, Ottawa, pour l'intimée Commission canadienne des transports.

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

LE JUGE PRATTE (*dissident*): J'ai eu l'occasion de lire les motifs du jugement de mon collègue le

Dain. I regret not to be able to share his conclusion that the word "rates" in paragraph (b) of subsection 272(2) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, includes demurrage charges; in my view, it does not.

As stated by Rand J. in *The North-West Line Elevators Association v. Canadian Pacific Railway Co.*,¹ demurrage charges "are concerned with the unreasonable detention of railway equipment." The parties have agreed, for the purposes of these proceedings, that demurrage could be defined as:

A charge made by the Railways for the detention of a freight car beyond the free time provided for by the applicable special arrangements tariffs and is intended as an inducement to promptly release the freight car, and alternatively, to compensate partially the Railways, should the freight car be detained beyond the free time allowance.

Demurrage charges are provided for in "special arrangements tariffs".² Those tariffs determine, first, the length of the "free time", which is the time during which a freight car may be detained without charge after it has reached its destination, and, second, the amount per day that will have to be paid to the railway company for the retention of the car beyond the free time. Demurrage rates do not normally vary according to the nature of the goods carried and, in any event, there are no special demurrage rates for flour or grain. By contrast, the rates provided for in "commodity rate tariffs", which represent the normal charges for

¹ [1959] S.C.R. 239 at 244.

² Section 274 of the *Railway Act* enumerates and defines the four kinds of tariffs that railway companies are authorized to issue. Only two of those need retain our attention: the "commodity rate tariffs" and the "special arrangements tariffs" which are defined as follows in subsections 274(3) and (5):

274. ...

(3) A commodity rate is a rate applicable to an article described or named in the tariff containing the rate.

(5) Special arrangements are charges, allowances, absorptions, rules and regulations respecting demurrage, protection, storage, switching, elevation, cartage, loading, unloading, weighing, diversion and all other accessorial or special arrangements that in any way increase or decrease the charges to be paid on any shipment or that increase or decrease the value of the service provided by the company.

juge Le Dain. Je regrette de ne pouvoir souscrire à sa conclusion selon laquelle le mot «tarifs» de l'alinéa b) du paragraphe 272(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, inclut les surestaries.

Selon les propos du juge Rand dans *The North-West Line Elevators Association c. La Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique*,¹ les surestaries [TRADUCTION] «concernant l'immobilisation induite du matériel ferroviaire.» Les parties se sont entendues, aux fins des procédures en cause sur la définition suivante des surestaries:

[TRADUCTION] Les surestaries sont des frais exigés par les chemins de fer pour l'immobilisation d'un wagon de marchandises au-delà du temps en franchise prévu par le tarif applicable relevant d'arrangements spéciaux et elles visent à amener la remise prompte du wagon de marchandises et, du même coup, à dédommager en partie les chemins de fer au cas où le wagon de marchandises serait retenu au-delà du temps en franchise.

Les surestaries sont prévues dans «les tarifs relevant d'arrangements spéciaux». Ces tarifs déterminent, en premier lieu, la durée de la «franchise» qui comprend le temps au cours duquel un wagon-marchandises peut être retenu sans frais après avoir atteint sa destination et, deuxièmement, le montant journalier qui devra être versé à la société ferroviaire par suite de l'immobilisation du wagon au-delà du temps en franchise. Généralement, les tarifs des surestaries ne changent pas selon la nature des marchandises transportées; de toute manière, il n'existe pas de tarifs spéciaux de surestaries applicables à la farine ou au grain. En

¹ [1959] R.C.S. 239, à la page 244.

² L'article 274 de la *Loi sur les chemins de fer* énumère et définit les quatre types de tarifs que les sociétés ferroviaires sont autorisées à émettre. De ces quatre types, deux seulement sont à retenir. Ce sont «les tarifs de taux sur un produit désigné» et «les tarifs relevant d'arrangements spéciaux» lesquels sont définis aux paragraphes 274(3) et (5) comme suit:

274. ...

(3) Un taux sur un produit désigné est un taux qui vise un article décrit ou nommé dans le tarif renfermant le taux.

(5) Les arrangements spéciaux sont les frais, les allocations, les absorptions, les règles et règlements concernant les surestaries, la protection, l'emmagasinage, l'aiguillage, le transbordement par élévateur, le camionnage, le chargement, le déchargement, le pesage, la déviation, et tous les autres arrangements accessoires ou spéciaux qui, de quelque façon, augmentent ou diminuent les frais à acquitter sur toute expédition, ou qui augmentent ou diminuent la valeur du service fourni par la compagnie.

the transportation of a commodity between two points, obviously vary with the nature of the commodity. There are special commodity rates for flour and grain which are expressed in terms of cents "per 100 pounds".

Section 272(2)(b) prescribes that "rates on flour moving for export to an Eastern port . . . shall be maintained at the level of rates applying on the 30th day of September 1966 to the movement of such flour to Eastern ports."

In my view, the words "rates on flour", when one knows that there are special rates applying to that commodity, normally evoke the idea of those special rates which do not include demurrage charges. Moreover, the phrases "rates on flour moving" and "rates applying . . . to the movement of such flour" are obviously apt to refer to the normal charges for the transportation of flour but they do not, in my view, include in their meaning demurrage charges because those charges cannot be said to be charges "applying . . . to the movement" of flour.

For those reasons, I cannot read section 272(2)(b) as referring to demurrage charges. Two other considerations support that conclusion.

In enacting section 272, Parliament expressed its intention to subsidize the cost of transportation of grain and flour from Central Canada to the Eastern ports. I cannot accept the view that it was also Parliament's intention to subsidize the payment of demurrage charges which are not normally incurred without the fault of the shipper or the consignee.

Finally, I cannot conceive that the draftsman of sections 271 and 272, which were both enacted at the same time a few years after the decision of the Supreme Court in *North-West Line Elevators Association*, used the same phrase, "rates on flour moving", with a different meaning in the two sections.

For those reasons, I would allow the appeal.

* * *

revanche, les tarifs prévus dans «des tarifs de taux sur un produit désigné», qui représentent les frais normaux pour le transport d'un produit entre deux points varient, de toute évidence, en fonction de la nature du produit. Il existe des tarifs spéciaux applicables à la farine et au grain exprimés en cents «par 100 livres».

L'article 272(2)(b) prévoit que «les tarifs de transport pour l'exportation de la farine jusqu'à un port de l'Est . . . doivent être maintenus au niveau des tarifs applicables le 30 septembre 1966 au transport de la farine de ce genre jusqu'aux ports de l'Est.»

A mon avis, les mots «tarifs . . . de la farine» lorsque l'on sait qu'il existe des tarifs spéciaux applicables à ce produit, font habituellement penser à ces tarifs spéciaux qui excluent les surestaries. En outre, les expressions «tarifs de transport . . . de la farine» et «tarifs applicables . . . au transport de la farine de ce genre» sont évidemment à même de désigner les frais normaux pour le transport de la farine, mais, à mon avis, ils excluent les surestaries car ces dernières ne peuvent être considérées comme des frais «applicables . . . au transport» de la farine.

Pour ces motifs, je ne puis interpréter l'article 272(2)(b) comme se rapportant à des surestaries. Deux autres moyens peuvent être invoqués à l'appui de cette conclusion.

Le Parlement, en édictant l'article 272, a exprimé son intention de subventionner le coût du transport du grain et de la farine depuis le centre du Canada jusqu'aux ports de l'Est. Je ne puis souscrire à la thèse selon laquelle le Parlement avait également l'intention de subventionner les surestaries qui normalement ne sont pas engagées, si ce n'est par suite de la faute de l'expéditeur ou du destinataire.

Enfin, je ne comprends pas pourquoi le rédacteur des articles 271 et 272, qui ont été édictés simultanément, quelques années après le jugement de la Cour suprême dans *North-West Line Elevators Association*, aurait donné à l'expression «tarifs de transport . . . de la farine» un sens différent dans les deux articles.

Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is an appeal under section 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, from Order No. R-26862, dated May 16, 1978, made by the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission in the exercise of its authority under section 45 of the Act, and requiring the appellants to implement a decision of the Committee dated April 21, 1978 as follows:

(1) The Respondents shall implement the Decision by filing amendments to the Canadian Car Demurrage Rules which will restore demurrage charges at other than origin points, on movements of export flour, to the levels effective on September 30, 1966, pursuant to the provisions of Section 272 of the Railway Act.

(2) The Respondents shall revise all demurrage accounts on movements of export flour, submitted to the applicants from September 1, 1969 and subsequently, to reflect the demurrage charges at other than origin points that were in effect on September 30, 1966.

(3) Respondents may file revised subsidy claims after the Committee has determined and published compensatory demurrage rate levels, pursuant to the provisions of Section 272 of the Railway Act.

The issue on the appeal is whether the word "rates" in paragraph (b) of subsection 272(2) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, includes demurrage charges. Because of the nature of the arguments it is necessary to set out section 272 in full. It reads:

272. (1) In this section

"Eastern port" means any of the ports of Halifax, Saint John, West Saint John and Montreal and any of the ports on the St. Lawrence River to the east of Montreal;

"Eastern rates" means,

(a) in relation to grain, the freight rates applying on the 30th day of November 1960 to the movement of grain in bulk for export from any inland point to an Eastern port, and

(b) in relation to flour, the freight rates applying on the 30th day of September 1966 to the movement of flour for export from any inland point to an Eastern port;

"flour" means flour milled from grain;

"grain" means the commodities referred to in paragraph (6) of Order No. 121416 of the Board of Transport Commissioners for Canada dated the 18th day of July 1966;

"inland point" means,

(a) in relation to grain, any of the railway points along Georgian Bay, along Lake Huron or along any waterways directly or indirectly connecting with Lake Huron and not

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit d'un appel interjeté en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, de l'ordonnance n° R-26862, rendue le 16 mai 1978 par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports dans l'exercice de sa compétence prévue à l'article 45 de la Loi. L'ordonnance en cause enjoignait aux appellants de donner suite à une décision du Comité en date du 21 avril 1978, libellée en ces termes:

[TRADUCTION] (1) Les intimées doivent donner suite à la décision en déposant des modifications aux Canadian Car Demurrage Rules, ramenant les surestaries, aux points autres que les points d'origine, et applicables au transport de farine destinée à l'exportation, aux niveaux en vigueur le 30 septembre 1966, conformément aux dispositions de l'article 272 de la Loi sur les chemins de fer.

(2) Les intimées doivent réviser tous les comptes de surestaries pour les acheminements de farine destinée à l'exportation, présentés aux requérants depuis le 1^{er} septembre 1969, de manière à indiquer les surestaries, aux points autres que les points d'origine, en vigueur le 30 septembre 1966.

(3) Les intimées pourront déposer des demandes de subventions révisées dès que le Comité aura fixé et publié des niveaux de taux compensatoires de surestaries, conformément aux dispositions de l'article 272 de la Loi sur les chemins de fer.

La question en l'espèce est de savoir si le mot «tarifs» de l'alinéa b) du paragraphe 272(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, comprend les surestaries. Compte tenu des arguments invoqués, il est nécessaire de reproduire intégralement l'article 272:

272. (1) Au présent article

«farine» désigne la farine obtenue à partir du grain;

«grain» désigne les denrées mentionnées au paragraphe (6) de l'ordonnance no 121416 de la Commission des transports du Canada en date du 18 juillet 1966;

«point de l'intérieur» désigne,

a) en ce qui concerne le grain, tout point de chemin de fer situé le long de la Baie Georgienne, le long du lac Huron ou le long de toute voie navigable directement ou indirectement reliée au lac Huron et qui ne se trouve pas plus à l'Est que Prescott, mais y compris Prescott, et

b) en ce qui concerne la farine, tout point du Canada à l'est du 90e degré de longitude ouest;

«port de l'Est» désigne l'un des ports de Halifax, Saint John, West Saint John et Montréal et tout port du fleuve St-Laurent à l'est de Montréal;

«tarifs de l'Est» désigne,

a) en ce qui concerne le grain, les tarifs-marchandises applicables le 30 novembre 1960 au transport du grain en vrac pour l'exportation depuis un point quelconque de l'intérieur jusqu'à un port de l'Est, et

being farther east than Prescott, but including Prescott, and

(b) in relation to flour, any point in Canada east of the 90th degree of west longitude.

(2) For the purpose of encouraging the continued use of the Eastern ports for the export of grain and flour,

(a) rates for grain moving in bulk for export to any Eastern port from any inland point over any line of a railway company subject to the jurisdiction of Parliament shall be maintained at the level of rates applying on the 30th day of November 1960 to the movement of such grain to Eastern ports; and

(b) rates on flour moving for export to an Eastern port from any inland point over any line of a railway company subject to the jurisdiction of Parliament shall be maintained at the level of rates applying on the 30th day of September 1966 to the movement of such flour to Eastern ports.

(3) The Commission shall from time to time determine in respect of

(a) the movement of grain in bulk for export, and

(b) the movement of flour for export,

by railway to an Eastern port from an inland point a level of rates consistent with sections 276 and 277 and shall cause such rates to be published in the *Canada Gazette*.

(4) The Governor in Council may, on the recommendation of the Commission, authorize the Minister of Finance to pay out of the Consolidated Revenue Fund to a railway company under the jurisdiction of Parliament that carries at Eastern rates grain moving in bulk for export to an Eastern port from an inland point, or flour moving for export from an inland point to an Eastern port, when the Eastern rates for such grain or flour, as the case may be, are less than the rates determined and published by the Commission under subsection (3), an amount equal to the difference between

(a) the total amount received by the company in respect of that year for the carriage of such grain or flour, and

(b) the total amount that the company would have received in respect of that year had the grain or flour been carried at the rates determined and published by the Commission under subsection (3) instead of at the Eastern rates.

(5) Until such time as the Commission determines and publishes a level of rates under subsection (3),

(a) the railway proportions of rates for the movement of grain in bulk for export from an inland point to an Eastern port that have been filed by a railway company with the Board of Transport Commissioners for Canada in accordance with paragraph 2 of Order No. 103860 of that Board dated February 23rd, 1961, and that have been approved by that Board shall be deemed to be the rates determined and published by the Commission under subsection (3); and

(b) the rates applying on the 30th day of September 1966 for the movement of flour for export from an inland point to an Eastern port shall be deemed to be the rates determined and published by the Commission under subsection (3).

b) en ce qui concerne la farine, les tarifs-marchandises applicables le 30 septembre 1966 au transport de la farine pour l'exportation depuis un point quelconque de l'intérieur jusqu'à un port de l'Est.

a (2) Afin d'encourager la continuation de l'utilisation des ports de l'Est pour l'exportation du grain et de la farine,

a) les tarifs de transport en vrac pour l'exportation du grain jusqu'à un port de l'Est depuis un point de l'intérieur sur toute ligne d'une compagnie de chemin de fer relevant de la juridiction du Parlement doivent être maintenus au niveau des tarifs applicables le 30 novembre 1960 au transport de grain de ce genre jusqu'aux ports de l'Est; et

b) les tarifs de transport pour l'exportation de la farine jusqu'à un port de l'Est depuis un point de l'intérieur sur toute ligne d'une compagnie de chemin de fer relevant de la juridiction du Parlement doivent être maintenus au niveau des tarifs applicables le 30 septembre 1966 au transport de la farine de ce genre jusqu'aux ports de l'Est.

(3) La Commission doit de temps à autre déterminer, relativement

a) au transport du grain en vrac pour l'exportation, et

b) au transport de la farine pour l'exportation,

par chemin de fer jusqu'à un port de l'Est depuis un point de l'intérieur, un niveau de tarifs conforme aux dispositions des articles 276 et 277 et doit faire publier ces tarifs dans la *Gazette du Canada*.

(4) Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation de la Commission, autoriser le ministre des Finances à payer, sur le Fonds du revenu consolidé, à une compagnie de chemin de fer relevant de la juridiction du Parlement qui transporte, aux tarifs de l'Est, du grain en vrac pour l'exportation jusqu'à un port de l'Est depuis un point de l'intérieur, ou de la farine pour l'exportation depuis un point de l'intérieur jusqu'à un port de l'Est, lorsque les tarifs de l'Est pour ce grain ou cette farine, selon le cas, sont inférieurs aux tarifs déterminés et publiés par la Commission en vertu du paragraphe (3), un montant égal à la différence entre

a) le montant total reçu par la compagnie pour cette année-là pour le transport de ce grain ou de cette farine et

b) le montant total que la compagnie aurait reçu pour cette année-là si le grain ou la farine avaient été transportés aux tarifs déterminés et publiés par la Commission en vertu du paragraphe (3) au lieu de l'être aux tarifs de l'Est.

(5) Jusqu'à ce que la Commission détermine et publie un niveau de tarifs en vertu du paragraphe (3),

a) les proportions des tarifs ferroviaires de transport du grain en vrac pour l'exportation depuis un point de l'extérieur jusqu'à un port de l'Est qui ont été déposées par une compagnie de chemin de fer à la Commission des transports du Canada en conformité du paragraphe 2 de l'ordonnance no 103860 de ladite commission en date du 23 février 1961 et qui ont été approuvées par ladite commission sont censées être les tarifs déterminés par la Commission canadienne des transports en vertu du paragraphe (3); et

b) les tarifs applicables le 30 septembre 1966 au transport de la farine pour l'exportation depuis un point de l'intérieur jusqu'à un port de l'Est sont censés être les tarifs déterminés et publiés par la Commission canadienne des transports en vertu du paragraphe (3).

The proceedings which resulted in the decision and the order of the Committee were initiated by an application brought by Canadian National Millers Association, which, according to the statement of Agreed facts filed by the parties in the proceedings before the Committee, represents flour millers in Canada who ship flour for export by rail to Eastern ports from inland points. The statement of agreed facts indicates that Canadian Pacific Limited, Canadian National Railway Company, Dominion Atlantic Railway and Quebec Central Railway Company are railway companies subject to the jurisdiction of Parliament which carry flour for export by rail to Eastern ports from inland points on behalf of the members of the Association, and that the Canadian Car Demurrage Bureau acts as an agent of the appellant railways for the purpose of publishing tariffs respecting demurrage on domestic movements of all commodities and of ensuring that the provisions of all demurrage tariffs are complied with.

The application of the Association to the Commission was made on February 4, 1970 pursuant to section 33 of the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234, which was replaced by section 45 of the *National Transportation Act*, and it was based on section 329 of the *Railway Act*, now section 272. What the application sought is described in the decision of the Railway Transport Committee as follows:

What Applicant has asked for in the present case is a direction from the Railway Transport Committee to Respondents, requiring revision of applicable tariffs to reduce demurrage charged on flour moving for export from inland points to Eastern ports (as those terms are defined in Section 272 of the *Railway Act*) from their present levels to \$5.00 per car per day, after applicable free time allowances, \$5.00 being the amount of demurrage charged on September 30, 1966. The demurrage charges in question are those which have arisen at destinations, not points of origin.

Upon receipt of the application the Commission, pursuant to section 81(1) of the *National Transportation Act*, appointed Mr. Donald J. Murphy, one of its senior counsel, to make an inquiry into and report upon the application. Mr. Murphy heard the parties upon the basis of the statement of agreed facts and reported to the Railway Transport Committee. After outlining the arguments of the parties in very full detail Mr. Murphy concluded

Les procédures à l'origine de la décision et de l'ordonnance ont été engagées par voie d'une demande présentée par Canadian National Millers Association qui, aux termes de l'exposé conjoint des faits déposé par les parties devant le Comité, représente les meuniers qui fabriquent de la farine au Canada et qui l'expédient par rail, pour l'exportation, des points de l'intérieur aux ports de l'Est. L'exposé conjoint des faits démontre que Canadian Pacific Limited, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Dominion Atlantic Railway et Quebec Central Railway Company sont des sociétés ferroviaires, qui relèvent de la juridiction du Parlement et qui transportent la farine par rail pour l'exportation depuis des points de l'intérieur aux ports de l'Est pour le compte des membres de l'Association. Le Canadian Car Demurrage Bureau est le mandataire des chemins de fer appelants et, en ce sens, publie les tarifs des surestaries pour le transport au Canada de toutes les marchandises et voit à ce qu'ils soient respectés.

La demande présentée par l'Association à la Commission en date du 4 février 1970, tombe sous le coup de l'article 33 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, c. 234, remplacé par l'article 45 de la *Loi nationale sur les transports*. Cette demande était fondée sur l'article 329 de la *Loi sur les chemins de fer* (maintenant l'article 272). L'objet de la demande est décrit dans la décision rendue par le Comité des transports par chemin de fer, comme suit:

[TRADUCTION] Dans le cas présent, la requérante demande que le Comité des transports par chemin de fer donne des instructions aux intimés exigeant la révision des tarifs applicables en vue de réduire les surestaries applicables à la farine pour l'exportation depuis des points de l'intérieur jusqu'aux ports de l'Est (ces termes sont définis à l'article 272 de la *Loi sur les chemins de fer*) de leurs niveaux actuels à \$5 par wagon par jour, après les périodes de temps en franchise applicables, \$5 étant le montant des surestaries imposées le 30 septembre 1966. Les surestaries en question sont celles qui ont été imposées au point de destination plutôt que celui de départ.

Dès la réception de la demande, la Commission, conformément à l'article 81(1) de la *Loi nationale sur les transports*, a désigné M^c Donald J. Murphy, un de ses avocats principaux, pour instruire une enquête et lui faire rapport sur la demande. M^c Murphy a examiné les arguments des parties en se fondant sur l'exposé conjoint des faits et a présenté ses conclusions au Comité des transports par chemin de fer. Après avoir exposé

ed that the word "rates" in section 272 of the *Railway Act* did not include demurrage charges, and he accordingly recommended that the application be dismissed. The Committee, after receiving written submissions from the parties in response to Mr. Murphy's report, came to a contrary view.

The *Railway Act* contains in section 2 a definition of "rate" that includes demurrage charges as follows:

2. ...

"toll" or "rate", when used with reference to a railway,

(a) means any toll, rate, charge or allowance charged or made either by the company, or upon or in respect of a railway owned or operated by the company, or by any person on behalf or under authority or consent of the company, in connection with the carriage and transportation of passengers, or the carriage, shipment, transportation, care, handling or delivery of goods, or for any service incidental to the business of a carrier; and

(b) includes

(i) any toll, rate, charge or allowance so charged or made in connection with rolling stock, or the use thereof, or any instrumentality or facility of carriage, shipment or transportation, irrespective of ownership or of any contract, expressed or implied, with respect to the use thereof;

(ii) any toll, rate, charge or allowance so charged or made for furnishing passengers with beds or berths upon sleeping cars, or for the collection, receipt, loading, unloading, stopping over, elevation, ventilation, refrigerating, icing, heating, switching, ferrriage, cartage, storage, care, handling or delivery of, or in respect of, goods transported, or in transit, or to be transported; and

(iii) any toll, rate, charge or allowance so charged or made for the warehousing of goods, wharfage or demurrage, or the like, or so charged or made in connection with any one or more of the above-mentioned objects, separately or conjointly;

The question is why that definition should not be applied to the interpretation of the word "rates" in section 272. It is argued by the appellants that the meaning which should be given to that word, in so far as demurrage is concerned, has been indicated by the decision of the Supreme Court of Canada in *The North-West Line Elevators Association v. Canadian Pacific Railway Company* [1959] S.C.R. 239, and that it finds further support in the context of section 272. The respondents contend that the *North-West Line Elevators* case

en détails les arguments des parties, il a conclu que le mot «tarifs» de l'article 272 de la *Loi sur les chemins de fer* ne comprenait pas les surestaries et il a, en conséquence, recommandé le rejet de la demande. Le Comité, après avoir reçu les observations écrites des parties en réponse au rapport de M^e Murphy, n'a pas retenu cette recommandation.

L'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer* définit le mot «tarif» en y incluant les surestaries:

2. ...

«taxe», «prix» ou «tarif», relativement à un chemin de fer,

a) signifie les taxes, les prix ou tarifs ou la rémunération exigés ou les réductions établies par la compagnie, ou sur un chemin de fer que la compagnie possède ou tient en service, ou relativement à ce chemin de fer, ou par toute personne agissant au nom de la compagnie ou avec autorisation ou son consentement, pour le transport des voyageurs, pour l'expédition, le transport, le soin, la manutention ou la livraison de marchandises, ou pour tout service se rattachant à l'industrie de voiturier; et

b) ces expressions comprennent

(i) les taxes, les prix ou tarifs ou la rémunération ainsi exigés ou les réductions ainsi établies au sujet du matériel roulant ou de l'usage du matériel roulant, ou des moyens de voiturage, d'expédition ou de transport, indépendamment de la question de propriété ou de tout contrat formel ou implicite relatif à leur emploi;

(ii) les taxes, les prix ou tarifs ou la rémunération ainsi exigés des voyageurs, ou les réductions ainsi établies, pour lits dans les wagons-lits, ou pour le factage, la réception, le chargement, le déchargement, les arrêts, le transbordement par élévateur, l'aération, la réfrigération, la congélation, le chauffage, l'aiguillage, le passage sur transbordeur, le camionnage, l'emmagasinage, le soin, la manutention ou la livraison des marchandises transportées, à transporter ou en transit ou relativement à ces marchandises; et

(iii) les taxes, les prix ou tarifs ou la rémunération ainsi exigés ou les réductions ainsi établies pour l'entreposage des marchandises, le quaiage ou les surestaries ou choses analogues, ou relativement à l'une ou à plusieurs des opérations ci-dessus mentionnées, prises séparément ou dans leur ensemble;

La question est de savoir pourquoi cette définition ne pourrait s'appliquer au mot «tarifs» figurant à l'article 272. Les appelants prétendent que le sens de ce mot, dans la mesure où il comprend les surestaries, a été donné par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *The North-West Line Elevators Association c. La Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique* [1959] R.C.S. 239, et que le contexte de l'article 272 sert de fondement additionnel à cette interprétation. Les intimées font valoir que l'arrêt *North-West Line Elevators*

is not applicable, and, further, that the context of section 272 affords no reason for not applying the definition of "rate" in section 2 of the Act. The first view was that preferred by Mr. Murphy; the second is essentially the view taken by the Committee. The importance assumed by the *North-West Line Elevators* case in relation to the issues requires that it be considered now.

All are agreed on the general principle of interpretation that was affirmed by Rand J., who delivered the judgment of the Court in that case, when he said at pages 244-245:

The present definition of "toll" or "rate" in the *Railway Act* appears to be comprehensive enough to extend to charges for every service or accommodation that can be furnished in respect of freight and passenger carriage. But in particular applications the scope of either word will depend upon the sense indicated by the context. This is the case whenever we are dealing with broad and general definitions enumerative of a number of differing applications of the same word or words.

The question is whether what was concluded on the basis of the particular context in that case has any application to the interpretation of the word "rates" in section 272. That case involved as one of its issues whether the word "rates" included demurrage charges but the context of the word which was held to give it a meaning that excluded such charges despite the definition of "toll" or "rate" in section 2(32) of the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234, was that provided by section 328(6) of the Act, which read:

328. ...

(6) Notwithstanding anything in subsection (5), rates on grain and flour shall, on and from the 27th day of June, 1925, be governed by the provisions of the agreement made pursuant to chapter 5 of the statutes of Canada 1897, but such rates shall apply to all such traffic moving from all points on all lines of railway west of Fort William to Fort William or Port Arthur over all lines now or hereafter constructed by any company subject to the jurisdiction of Parliament.

The agreement referred to in this subsection is what is known as the Crow's Nest Pass Agreement. It is the provisions of this agreement that provided the context from which Rand J. drew his conclusion as to the meaning of the words "rates on grain and flour" in section 328(6). His analysis

ne s'applique pas, et en outre, que le contexte de l'article 272 ne justifie pas le refus d'y appliquer la définition du mot «tarif» qui figure à l'article 2 de la Loi. La première interprétation est celle de M^e Murphy; par ailleurs, le Comité a fait sienne la deuxième. Étant donné l'importance de l'arrêt *North-West Line Elevators*, en ce qui concerne les points en litige, il convient, à ce stade-ci, de l'examiner.

Tous conviennent du principe général d'interprétation posé par le juge Rand qui a rendu le jugement de la Cour dans l'arrêt précité. Il y déclare aux pages 244 et 245:

[TRADUCTION] La définition actuelle de «taxe» ou «tarif» dans la *Loi sur les chemins de fer* semble assez large pour comprendre les frais applicables à tous les services ou facilités qui peuvent être fournis relativement au transport des marchandises et des passagers. Toutefois, pour des emplois particuliers, le sens de l'un ou l'autre mot dépend du contexte. C'est le cas chaque fois que nous avons affaire à des définitions larges et générales énumérant des emplois différents du même mot ou des mêmes mots.

La question est de savoir si le terme «tarifs» de l'article 272 peut faire l'objet d'une interprétation semblable, fondée sur le contexte particulier de cette affaire. L'une des questions soulevées dans cet arrêt était de savoir si le mot «tarifs» comprenait les surestaries; or, le contexte à partir duquel la Cour suprême a conclu que le terme «tarifs» excluait les surestaries malgré la définition des mots «taxe», «prix» ou «tarif» figurant à l'article 2(32) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, c. 234, étant celui de l'article 328(6) de la Loi, ainsi libellé:

328. ...

(6) Par dérogation à toute disposition contenue dans le paragraphe (5), les tarifs du grain et de la farine sont, à compter de la date du 25 juin 1925, régis par les dispositions de la convention conclue en conformité du chapitre 5 des Statuts du Canada, 1897; mais ces tarifs s'appliquent à tout trafic en circulation, à partir de tous les endroits sur toutes les lignes de chemin de fer à l'ouest de Fort-William jusqu'à Fort-William ou Port-Arthur, sur toutes les lignes actuellement ou désormais construites par une compagnie assujétie à la juridiction du Parlement.

La convention dont il est question dans ce paragraphe est connue sous le nom de Convention du Nid-de-Corbeau. Le contexte des dispositions de cette dernière a permis au juge Rand de tirer une conclusion sur le sens de l'expression «tarifs du grain et de la farine» de l'article 328(6). Le juge a

of this question is contained in the following passages at pages 243-244 of the judgment:

The *Crow's Nest Pass Act*, c. 5, Statutes of Canada, 1897, provides a subsidy to the Canadian Pacific Railway on certain conditions. One was that an agreement between the Dominion government and the company should be entered into containing, among others, two covenants: first, "that a reduction shall be made in the general rates and tolls of the Company as now charged" upon certain classes of merchandise carried west-bound from and including Fort William to all points west on the company's main line or to those points from any railway in Canada owned or operated on the account of the company and whether shipped by all rail or by lake and rail. These classes included fruits, reduced 33 1/3 per cent., coal oil, 20 per cent., cordage and binder twine, agricultural implements, iron of all kinds, wire, window glass, paper for building or roofing, felt for roofing, paints, oils, livestock, wooden ware and household furniture, the reduction on which was 10 per cent. The second covenant was that on eastbound grain and flour,

... there shall be a reduction in the Company's present rates and tolls on grain and flour from all points on its main line, branches, or connections, west of Fort William to Fort William and Port Arthur and all points east, of three cents per one hundred pounds, to take effect in the following manner:—...; and that no higher rates than such reduced rates or tolls shall be charged after the dates mentioned on such merchandise from the points aforesaid;

The purpose behind these two provisions is obvious; it was to extend to the army of settlers then beginning to people the west under a policy of broad dimensions a measure of assistance in reducing the transportation costs of commodities in the nature of necessities to the settlers and of what was expected to be their primary production.

An examination of this language shows unequivocally that what were in mind were the rates payable for transportation strictly, "general rates and tolls", rates which were expressed in terms of cents "per 100 pounds". These were the normal charges for the carriage of commodities between points. In the ordinary and uncomplicated case no other charges arise. They have nothing to do with incidental charges to meet circumstances not normal for which special terms are provided; they refer to charges payable when the basic service is furnished along with the correlative observance of the reasonable requirements laid upon the shippers and consignees. They do not include demurrage charges; these are not related to the weight of the commodity; they are concerned with the unreasonable detention of railway equipment.

The language of s. 328(6) that "rates on grain and flour shall be governed by the provisions of the *Crow's Nest Pass Act*" uses the words in the same sense, the anomalies resulting from any other interpretation of which are too obvious to be considered.

In 1967, by section 50 of the *National Transportation Act*, S.C. 1966-67, c. 69, Parliament

étudié cette question dans les extraits suivants du jugement (pages 243 et 244):

[TRADUCTION] La *Loi de la convention du Nid-de-Corbeau*, c. 5, Statuts du Canada, 1897, prévoit le versement d'une subvention à la Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique moyennant certaines conditions dont la conclusion d'un contrat entre Sa Majesté et la compagnie, contenant, entre autres, les deux stipulations suivantes: premièrement, «qu'une réduction sera faite dans les prix et péages généraux de la compagnie tels qu'exigés aujourd'hui» sur certaines espèces de marchandises transportées vers l'ouest, depuis et y compris Fort-William jusqu'à tous les points à l'ouest sur la ligne-mère de la compagnie ou jusqu'à ces points sur toute ligne de chemin de fer située au Canada, possédée ou exploitée pour son compte, soit que les expéditions se fassent par chemin de fer, ou par eau et chemin de fer. Cette réduction s'élevait, dans le cas des fruits, à 33 1/3 pour 100, de l'huile de charbon, à 20 pour 100, du cordage et de la ficelle d'engerbage, des instruments aratoires, du fer de toutes sortes, des fils métalliques, des vitres, du papier destiné à la construction et aux toitures, du feutre pour toitures, des peintures, des huiles, des bestiaux, des ustensiles en bois, et des meubles de ménage, à 10 pour 100. La deuxième stipulation portait sur le transport du grain et de la farine vers l'est:

... qu'il sera fait une réduction dans les prix du fret actuels de la compagnie sur le grain et la farine, depuis tous les points de sa ligne-mère, de ses embranchements ou correspondances, à l'ouest de Fort-William, jusqu'à Fort-William et Port-Arthur et à tous points à l'est, de trois centins par cent livres, effectuée de la manière suivante:—... et qu'aucun prix plus élevé que ces prix ou péages réduits ne sera exigé sur ces marchandises après les dates mentionnées, à partir des points susdits, ...

Ces deux dispositions visaient, de façon évidente, à aider le grand nombre de colons qui entreprenaient le peuplement de l'Ouest en vertu d'un programme de grande envergure, par la réduction du coût du transport partant, d'une part, sur les marchandises qui constituaient les choses nécessaires à la vie des colons et, d'autre part, sur les produits de base éventuels.

L'examen de ces termes démontre sans équivoque que cette loi avait pour objet les tarifs applicables au transport uniquement, des «prix et péages généraux», tarifs exprimés en cents «par 100 livres». Il s'agissait de frais normaux pour le transport de marchandises entre certains points. Dans un cas ordinaire et simple, il n'y a lieu à aucun autre frais. Ils n'ont aucun rapport avec les frais accessoires exigés dans des circonstances normales, pour lesquelles on a prévu des conditions spéciales; il s'agit de frais exigés pour le service de base fourni et qui touchent l'exécution correspondante des obligations imposées aux expéditeurs et aux consignataires. Ils ne comprennent pas les surestaries; celles-ci ne dépendent pas du poids des marchandises; elles concernent l'immobilisation du matériel ferroviaire.

Le texte de l'art. 328(6) selon lequel «les tarifs du grain et de la farine sont régis par les dispositions de la *Loi de la convention du Nid-de-Corbeau*», attribuée à ces mots le même sens; toute autre interprétation de ceux-ci présenterait des anomalies trop manifestes pour que nous l'envisagions.

En 1967, par l'adoption de l'article 50 de la *Loi nationale sur les transports*, S.C. 1966-67, c. 69,

replaced section 328 of the *Railway Act* by a new section 328, subsection (1) of which corresponded, with altered wording, to the old subsection (6), which was the subject of interpretation in the *North-West Line Elevators* case. The new section 328 became section 271 of chapter R-2 of the Revised Statutes of 1970. It reads:

271. (1) Rates on grain and flour moving from any point on any line of railway west of Thunder Bay to Thunder Bay, over any line of railway now or hereafter constructed by any company that is subject to the jurisdiction of Parliament, shall be governed by the provisions of the agreement made pursuant to chapter 5 of the Statutes of Canada, 1897.

(2) Rates on grain and flour moving from any point on any line of railway west of Thunder Bay to Vancouver or Prince Rupert for export over any line of railway now or hereafter constructed by any company that is subject to the jurisdiction of Parliament shall be governed by the provisions of paragraph 2 of General Order No. 448 of the Board of Railway Commissioners for Canada dated Friday the 26th day of August 1927.

(3) Rates on grain and flour moving for export from any point west of Thunder Bay or Armstrong to Churchill over any line of railway of any company that is subject to the jurisdiction of Parliament shall be maintained at the level of rates applying on the 31st day of December 1966.

(4) Notwithstanding section 3, this section is not limited or in any manner affected by any Act of the Parliament of Canada, or by any agreement made or entered into pursuant thereto, whether general in application or special or relating only to any specific railway or railways.

At the same time and by the same statutory provision in 1967 Parliament enacted a new section 329 of the *Railway Act*, which became the present section 272.

It is argued from these legislative developments that in enacting sections 328 and 329 together in 1967 with the broadly similar purpose of maintaining freight rates at certain levels in order to encourage certain public interests, Parliament must have intended that the expression "rates on flour moving" in section 272(2)(b) should be given the same meaning, in so far as demurrage charges are concerned, as was given to the words "rates on grain and flour" in section 328(6) of the *Railway Act* in the *North-West Line Elevators* case. This is an attractive proposition but I find myself unable to accede to it. It breaks down, I think, on the fact

le Parlement a remplacé l'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer* par un nouvel article 328 dont le paragraphe (1) correspondait, à quelques termes près, à l'ancien paragraphe (6) qui a fait l'objet d'une interprétation dans l'arrêt *North-West Line Elevators*. Le nouvel article 328 est devenu l'article 271 du chapitre R-2 des Statuts révisés de 1970. En voici le texte:

271. (1) Les tarifs applicables au grain et à la farine transportés d'un point quelconque de toute ligne de chemin de fer à l'ouest de Thunder Bay jusqu'à Thunder Bay, sur une ligne de chemin de fer construite actuellement ou par la suite par une compagnie qui relève de la juridiction du Parlement, doivent être régis par les dispositions d'un Accord conclu en conformité du chapitre 5 des Statuts du Canada de 1897.

(2) Les tarifs applicables au grain et à la farine transportés pour l'exportation d'un point quelconque de toute ligne de chemin de fer à l'ouest de Thunder Bay jusqu'à Vancouver ou Prince Rupert sur une ligne de chemin de fer construite actuellement ou par la suite par une compagnie qui relève de la juridiction du Parlement doivent être régis par les dispositions du paragraphe 2 de l'ordonnance générale no 448 de la Commission des chemins de fer du Canada en date du vendredi 26 août 1927.

(3) Les tarifs applicables au grain et à la farine transportés pour l'exportation d'un point à l'ouest de Thunder Bay ou d'Armstrong jusqu'à Churchill sur toute ligne d'une compagnie de chemin de fer relevant de la juridiction du Parlement doivent être maintenus au niveau des tarifs applicables le 31 décembre 1966.

(4) Nonobstant les dispositions de l'article 3, le présent article n'est pas limité ni d'aucune façon atteint par une loi quelconque du Parlement du Canada, ou par un traité conclu ou passé en conformité d'une telle loi, qu'elle soit générale ou spéciale dans son application ou qu'elle ait trait à un seul ou à plusieurs chemins de fer particuliers.

A la même époque, soit en 1967, et en vertu de la même disposition légale, le Parlement adoptait le nouvel article 329 de la *Loi sur les chemins de fer*, devenu aujourd'hui l'article 272.

On fait valoir, à partir de ces aménagements législatifs, qu'en adoptant simultanément, en 1967, les articles 328 et 329, dans le dessein, en grande partie identique, de maintenir les tarifs-marchandises à certains niveaux pour encourager certains intérêts publics, l'intention du Parlement était de donner à l'expression «tarifs de transport . . . de la farine» de l'article 272(2)b) le sens, pour ce qui est des surestaries, de l'expression «tarifs du grain et de la farine» de l'article 328(6) de la *Loi sur les chemins de fer*, tel qu'il a été établi dans l'arrêt *North-West Line Elevators*. C'est une thèse intéressante, mais je ne puis y souscrire. A mon avis,

that the words construed in that case were not the words "rates on grain or flour" standing alone in a provision for maintaining freight rates at certain levels in the interest of western settlement but rates on grain and flour to be governed by the provisions of the Crow's Nest Pass Agreement. It is perfectly clear, I think, from the reasons of Rand J., which were quoted above, that his conclusion turned on the particular wording of those provisions as indicating the kind of rates contemplated. The *North-West Line Elevators* case no doubt indicates the meaning that must be given to the words "rates on grain and flour moving" in subsection 271(1), in so far as demurrage is concerned, and logically perhaps to the same words in the other subsections of section 271. But the words "rates on flour moving" in section 272(2)(b) are not qualified by any such reference to the provisions of the Crow's Nest Pass Agreement. There is not the same context, and therefore, no basis, I think for ascribing to Parliament an intention that they should have the same meaning in so far as demurrage charges are concerned as was given to rates on grain or flour governed by the provisions of the Crow's Nest Pass Agreement in the *North-West Line Elevators* case. There is in my opinion a further circumstance which distinguishes that case. In that case the issue was whether the railway was to receive any compensation at all for demurrage. In section 272 there is provision for financial assistance to compensate the railways for any short-fall in revenues as a result of compliance with section 272(2)(b). The broad similarity of purpose must not obscure the specific differences in the two provisions. The specific purpose of section 272 is not that of section 271; it is, as the opening words of subsection (2) indicate, to encourage the continued use of the Eastern ports for the export of grain and flour. No doubt this purpose has its own peculiar history. Perhaps demurrage has particular significance in connection with traffic moving to the Eastern ports. In view of the absence in section 272 of the particular context on which the decision in the *North-West Line Elevators* was based, as well as other differences between the two sections, I do not think we can assume, merely from the existence of that decision, that Parliament intended that the words "rates on flour moving" in section 272(2)(b) should not include demurrage charges.

elle se heurte au fait que la Cour, dans cet arrêt, n'a pas considéré en eux-mêmes les mots «tarifs du grain et de la farine» tels qu'ils figurent dans la disposition adoptée pour maintenir les tarifs-marchandises à certains niveaux dans l'intérêt de la colonisation de l'Ouest, mais les a considérés comme des tarifs régis par les dispositions de la Convention du Nid-de-Corbeau. A mon avis, des motifs précités du juge Rand, il ressort clairement que sa conclusion est tributaire du libellé particulier de ces dispositions, libellé qui indique le type de tarifs prévus. La décision *North-West Line Elevators* détermine, sans aucun doute, ce qui s'entend de l'expression «tarifs applicables au grain et à la farine transportés», figurant au paragraphe 271(1), dans la mesure où il est question des surestaries et partant, ce qui s'entend de cette même expression dans les autres paragraphes de l'article 271. Mais le sens des mots «tarifs de transport . . . de la farine» de l'article 272(2)b) n'a pas été précisé par un renvoi aux dispositions de la Convention du Nid-de-Corbeau. Le contexte n'étant pas le même, il n'existe aucune raison, à mon avis, permettant d'attribuer au Parlement l'intention de donner à cette dernière expression le même sens en ce qui concerne les surestaries que celui qui a été attribué par la décision *North-West Line Elevators* aux tarifs du grain et de la farine régis par les dispositions de la Convention du Nid-de-Corbeau. D'autres faits, selon moi distinguent cette affaire de la présente. Dans *North-West Line Elevators*, la question était de savoir si la compagnie de chemin de fer avait droit à une quelconque compensation pour les surestaries. L'article 272 prévoit le paiement d'une subvention aux chemins de fer afin de les dédommager de l'insuffisance supportée par suite de l'application de l'article 272(2)b). L'objet de ces dispositions, en grande partie identique, ne doit pas masquer les différences spécifiques qui existent entre elles. L'objet particulier de l'article 272 n'est pas le même que celui de l'article 271; en effet, comme l'indiquent les mots introductifs du paragraphe 272(2), l'article 272 vise à encourager la continuation de l'utilisation des ports de l'Est pour l'exportation du grain et de la farine. Il ne fait aucun doute que cet article découle de circonstances historiques spéciales. Il est possible que les surestaries aient une signification particulière reliée au trafic vers les ports de l'Est. Compte tenu du fait que l'article 272 ne prévoit pas le contexte particulier

If the meaning of the word "rates" in section 272 is not determined by the decision in the *North-West Line Elevators* case it is necessary to consider, on the general principle affirmed in that case, whether the context of the word "rates" in section 272 makes the definition of "rate" in section 2 so as to include demurrage charges inapplicable. I agree with the conclusion of the Railway Transport Committee that there is nothing in the context which obliges us to take such a view. Two main arguments were advanced to support such a view: the first was based on the words "moving" and "movement" in section 272, and the second was based on the requirement in subsection 272(3) that the Commission determine in respect of the movement of flour for export a level of rates "consistent with sections 276 and 277".

The argument based on the words "moving" and "movement" was that these words indicated that what was contemplated were rates for the transportation of the flour, strictly speaking, and not for the detention of cars beyond the free time allowed for unloading. This argument found favour with Mr. Murphy. The Committee's reasons for rejecting it are reflected in the following passages from its decision:

When flour is to move from an inland point to an Eastern port, it does so, like any other commodity, in a railway car, and in accordance with the terms and conditions of the contract of carriage, which include those contained in the bill of lading. It also does so in accordance with the tariffs in effect on September 30, 1966. This means that once loaded, the car will be hauled to destination and will be placed at the point of delivery for unloading. According to the applicable Special Arrangements tariff and Commodity Rate tariff, demurrage charges will not begin to accrue until after the expiration of 10 days from the date of placement of the car for unloading and the transportation charges include both the hauling and placement of the car and the 10 day period specified for unloading. During that 10 day period the car will not be in motion.

qui a servi de fondement à l'arrêt *North-West Line Elevators* et compte tenu, également des autres différences entre les deux articles, je n'estime pas pouvoir tenir pour acquis, simplement à cause de cet arrêt, que l'intention du Parlement était de ne pas comprendre, dans l'expression «tarifs de transport ... de la farine», les surestaries.

Si l'on conclut que le sens du mot «tarifs» de l'article 272 n'a pas été précisé dans l'arrêt *North-West Line Elevators*, il devient alors nécessaire, à partir du principe général posé par ce dernier, de savoir si le contexte du mot «tarifs» de l'article 272 interdit l'inclusion des surestaries dans la définition du mot «tarif» de l'article 2. Je suis d'accord avec la conclusion du Comité des transports par chemin de fer selon laquelle rien, dans le contexte, nous oblige à adopter cette thèse. Deux arguments principaux ont été invoqués à l'appui de cette thèse: le premier était fondé sur le terme «transport» employé à l'article 272; le deuxième, sur les exigences prévues au paragraphe 272(3) selon lesquelles la Commission doit déterminer, relativement au transport de la farine pour l'exportation, un niveau de tarifs «conforme aux dispositions des articles 276 et 277».

L'argument fondé sur le mot «transport» faisait valoir que ce dernier visait, à proprement parler, les tarifs afférents au transport de la farine et non ceux relatifs à l'immobilisation de wagons au-delà de la période de temps en franchise accordée pour le déchargement. M^e Murphy a reconnu le bien-fondé de cet argument. Le Comité l'a, toutefois, rejeté pour les motifs suivants:

[TRADUCTION] Lorsque la farine doit être transportée à partir d'un point de l'intérieur jusqu'à un port de l'Est, elle l'est, comme toute autre marchandise dans un wagon et ce, conformément aux termes et conditions du contrat de transport qui comprend ceux du connaissement. Elle l'est également conformément aux tarifs en vigueur le 30 septembre 1966. Ainsi, une fois chargé, le wagon sera acheminé vers sa destination puis placé au point de livraison pour y être déchargé. D'après le tarif relevant d'arrangements spéciaux applicable et les tarifs de taux sur un produit désigné, les surestaries ne commenceront à courir qu'après l'expiration des dix jours à compter de la date de placement d'un wagon, et les frais de transport comprennent l'acheminement, le placement d'un wagon et la période de dix jours spécifiée pour le déchargement. Au cours de cette période le wagon ne sera pas en circulation.

It follows that demurrage cannot accrue except in relation to a road haul from origin to destination, and that the tariffs containing the line haul rates and the tariffs containing the free time rules and the demurrage charges are inextricably linked.

As Respondents' own demurrage Rules themselves demonstrate, delay at point of origin beyond the time fixed for the commencement of the transportation service, or road haul, gives rise to liability for demurrage. Were it to be otherwise, at point of origin the absurd situation would exist of a railway company placing a car for loading with no transportation or road haul being contemplated, all of which would be completely contrary to its business purpose. It is equally clear from Respondents' demurrage Rules that the transportation charge (or freight rate) comprises not only the movement of the loaded car from point of origin, but also the prescribed loading time, which commences with placement or constructive placement.

It also follows that the stoppage of the car has nothing to do with the applicability of the demurrage tariff. Since, therefore, Section 272 of the Act must be read with Section 274, the use of the word "movement" does not exclude demurrage from Eastern rates.

I agree with the conclusion of the Committee that demurrage is sufficiently related to the transportation of goods to be part of the rates in respect of the movement of goods within the meaning of section 272. The function of the words "moving" and "movement" in section 272, in my opinion, is to serve as part of the description of the kind of traffic contemplated, and not as indicating the kind of rates contemplated. I find it particularly persuasive that section 274, to which the Committee refers, includes special arrangements tariffs, which provide for demurrage, in the tariffs "for the carriage of goods" as follows:

274. (1) The tariffs of tolls that the company is authorized to issue under this Act for the carriage of goods between points on the railway are

- (a) class rate tariffs;
- (b) commodity rate tariffs;
- (c) competitive rate tariffs; and
- (d) special arrangements tariffs.

(2) A class rate is a rate applicable to a class rating to which articles are assigned in the freight classification.

(3) A commodity rate is a rate applicable to an article described or named in the tariff containing the rate.

(4) A competitive rate is a class or commodity rate that is issued to meet competition.

(5) Special arrangements are charges, allowances, absorptions, rules and regulations respecting demurrage, protection,

Il s'ensuit que les surestaries ne peuvent courir, sauf lorsqu'il y a transport routier, du point de départ au point de destination et que les tarifs contenant les taux de transport ferroviaire et ceux contenant les règles de temps en franchise ainsi que les surestaries sont intimement liés.

Comme les règles de surestaries des intimés le démontrent, les retards au point d'origine excédant le temps fixé pour le commencement du service de transport, ou de l'acheminement par la route, soulèvent un point de responsabilité pour les surestaries. S'il en était autrement au point d'origine, on retrouverait la situation absurde d'une société ferroviaire plaçant un wagon pour le chargement et n'envisageant aucun transport, ce qui serait tout à fait contraire à sa raison d'être, qui est de transporter. En effet, il est tout aussi évident d'après les règles de surestaries des intimés que les frais de transport (ou tarifs-marchandises) comprennent non seulement le transport d'un wagon chargé d'un point d'origine mais également le temps de chargement prescrit qui commence par le placement ou le placement constructif.

Il s'ensuit également que l'arrêt d'un wagon n'a rien à voir avec l'imposition du tarif de surestaries. Aussi, comme l'article 272 de la Loi doit être interprété par rapport avec l'article 274, l'utilisation du mot «transport» n'exclut pas les surestaries des tarifs de l'Est.

Je suis d'accord avec la conclusion du Comité que les surestaries sont suffisamment liées au transport des marchandises pour être considérées comme faisant partie des tarifs mentionnés à l'article 272. A mon avis, le terme «transport» de l'article 272 sert à décrire en partie, la nature du trafic envisagé et non à indiquer la nature des tarifs prévus. Je trouve particulièrement convaincant le fait que l'article 274, auquel le Comité renvoie, prévoit, parmi les tarifs «pour le transport de marchandises», des arrangements spéciaux en matière de surestaries:

274. (1) Suivent les tarifs des taxes que la compagnie est autorisée à émettre en vertu de la présente loi pour le transport de marchandises entre des points situés sur le chemin de fer:

- a) les tarifs de taux de catégorie;
- b) les tarifs de taux sur un produit désigné;
- c) les tarifs de taux de concurrence; et
- d) les tarifs relevant d'arrangements spéciaux.

(2) Un taux de catégorie est un taux applicable à une répartition par catégorie à laquelle les articles sont assignés dans la classification des marchandises.

(3) Un taux sur un produit désigné est un taux qui vise un article décrit ou nommé dans le tarif renfermant le taux.

(4) Un taux de concurrence est un taux de catégorie ou un taux sur un produit désigné, qui est émis pour faire face à la concurrence.

(5) Les arrangements spéciaux sont les frais, les allocations, les absorptions, les règles et règlements concernant les suresta-

storage, switching, elevation, cartage, loading, unloading, weighing, diversion and all other accessorial or special arrangements that in any way increase or decrease the charges to be paid on any shipment or that increase or decrease the value of the service provided by the company.

The second argument, as I understood it, was that demurrage could not be the subject of the determination of variable costs and compensatory rates, under sections 276 and 277, and thus could not have been contemplated as being included in the word "rates" in section 272. The Committee rejected this argument as well. It chose to express its reasons by a quotation from Mr. Murphy's summary of the argument before him which I confess I find somewhat cryptic. My understanding, however, is that the cost of detention time, whether free time or time for which demurrage may be charged, must be taken into account by the Commission in performing its functions under sections 276 and 277 and that cost will be reflected in the rates which will be determined by it to be compensatory. Thus the reference in subsection 272(3) to sections 276 and 277 is not a reason for concluding that demurrage is not contemplated by the word "rates". I accept that view.

A further argument was advanced before us to which reference was not made by the Committee. It was based on the fact that section 274 uses the word "rate" in its denomination and definition of the first three kinds of freight tariff referred to but does not use the word "rate" in the denomination and definition of special arrangements. This circumstance, although interesting, cannot in my opinion be conclusive. The whole point of the definition of "rate" in section 2 of the Act is that it is to include charges that may not ordinarily be referred to as "rates". The nomenclature employed in section 274 cannot be a ground for displacing this effect of the definition. Further, to attach such an effect to the language used in section 274 would be to exclude special arrangements tariffs from the application of sections 276 and 277. That cannot have been intended.

It was suggested, as a matter of policy, that Parliament could not have intended to provide financial assistance to maintain demurrage rates at

ries, la protection, l'emmagasinage, l'aiguillage, le transbordement par élévateur, le camionnage, le chargement, le déchargement, le pesage, la déviation, et tous les autres arrangements accessoires ou spéciaux qui, de quelque façon, augmentent ou diminuent les frais à acquitter sur toute expédition, ou qui augmentent ou diminuent la valeur du service fourni par la compagnie.

Le deuxième argument, si je l'ai bien compris, faisait valoir que les surestaries ne pouvaient faire l'objet de la détermination des coûts variables et des tarifs compensatoires en vertu des articles 276 et 277, et que, par conséquent, elles ne pouvaient être considérées comme faisant partie des «tarifs» de l'article 272. Le Comité a aussi rejeté cet argument. Il a choisi d'exposer ses motifs en citant un extrait du résumé de M^e Murphy de l'argument visé, extrait qui, je l'avoue, m'apparaît quelque peu obscur. Si je comprends bien l'argument, la Commission doit tenir compte, dans l'exercice de ses fonctions en vertu des articles 276 et 277, du coût entraîné par l'immobilisation des wagons, qu'il s'agisse d'une période de temps en franchise ou à l'égard de laquelle des surestaries peuvent être exigées; et ce coût devra se traduire dans les tarifs que la Commission estime compensatoires. En conséquence, la référence, dans le paragraphe 272(3), des articles 276 et 277 ne justifie pas la conclusion que les surestaries ne sont pas comprises dans le terme «tarifs». Je fais mienne cette thèse.

Un autre argument a été avancé, mais le Comité n'y a pas fait référence. Il est fondé sur le fait que l'article 274 emploie le mot «taux» dans les catégories et définitions des trois premiers types de tarifs-marchandises mentionnés, sans, toutefois, employer ce terme lorsqu'il définit et établit les catégories d'arrangements spéciaux. A mon avis, ce fait, quoique intéressant, n'est pas déterminant. Tout l'intérêt de la définition du mot «tarif» de l'article 2 de la Loi est d'inclure les frais qui, en temps normal, ne sont pas considérés comme des «tarifs». La terminologie de l'article 274 ne peut réussir à mettre à l'écart l'effet de cette disposition. En outre, le fait d'interpréter l'article 274 en ce sens équivaldrait à exclure les tarifs relevant d'arrangements spéciaux de l'application des articles 276 et 277. Le Parlement n'aurait pu avoir cette intention.

On a proposé, comme question de principe, que le Parlement ne pouvait avoir eu l'intention de fournir une aide financière pour maintenir les

1966 levels since that would be a measure directly opposed to the avowed object of encouraging the continued use of the Eastern ports for the export of grain and flour. I am unable to feel the force of this argument. Inasmuch as detention beyond the free time allowance will in some circumstances be unavoidable and as such will be part of the total cost of shipping flour through the Eastern ports, it may be presumed that it can have a bearing on the decision to resort to such shipment.

For these reasons I am of the opinion that the Commission did not err in law and I would accordingly dismiss the appeal.

* * *

RYAN J.: I concur.

tarifs des surestaries aux niveaux de 1966, puisque cela aurait constitué une mesure directement opposée au but avoué d'encourager la continuation de l'utilisation des ports de l'Est pour l'exportation du grain et de la farine. Je ne peux saisir le bien-fondé de cet argument. Dans la mesure où en certaines circonstances, l'immobilisation des wagons au-delà du temps en franchise est inévitable et, partant, devra se refléter dans le coût total du transport de la farine vers les ports de l'Est, on peut tenir pour acquis que l'immobilisation sera un facteur important dans la décision d'utiliser un mode d'expédition semblable.

Pour ces motifs, je suis d'avis que la Commission n'a pas commis une erreur de droit. L'appel est, en conséquence, rejeté.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris à ces motifs.