

A-122-80

A-122-80

Rudy Kiist and Donald Robertson, on their own behalf and on behalf of each and every other holder of a permit book issued by The Canadian Wheat Board pursuant to the provisions of section 19 of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12 as amended, for the 1977-78 and 1978-79 crop years (*Appellants*) (*Plaintiffs*)

Rudy Kiist et Donald Robertson, tant en leur nom personnel que pour le compte de tous les autres titulaires d'un livret de permis délivré par la Commission canadienne du blé en application de l'article 19 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12, modifiée, pour les campagnes agricoles de 1977-78 et 1978-79 (*Appellants*) (*Demandeurs*)

v.

Canadian Pacific Railway Company, Canadian National Railway Company and The Canadian Wheat Board (*Respondents*) (*Defendants*)

c.

Canadian Pacific Railway Company, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Commission canadienne du blé (*Intimées*) (*Défenderesses*)

Court of Appeal, Urie and Le Dain JJ. and Maguire D.J.—Saskatoon, November 18 and 19, 1980; Ottawa, April 28, 1981.

Cour d'appel, les juges Urie et Le Dain et le juge suppléant Maguire—Saskatoon, 18 et 19 novembre 1980; Ottawa, 28 avril 1981.

Practice — Motion to strike pleadings — Appeal from Trial Division decision striking out appellants' statement of claim and dismissing the action — Appellants' claim for damages based on breach of statutory duty by respondent railways to furnish adequate accommodation for the transport of grain — Whether this Court has jurisdiction to entertain the action in damages — Whether this Court has jurisdiction to make a determination with respect to suitable accommodation — Whether appellants are persons aggrieved — Whether action is a class action — Whether The Canadian Wheat Board is a proper party — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 262(1), (2), (3), (6), (7), (8), 336 — Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1970, c. C-12, ss. 4(4), 5(1), 17, 18, 19, 21(k), 25(1)(a), (b), (c), 26(1), (2), (5), 28(1) — Canada Grain Act, S.C. 1970-71-72, c. 7, s. 97(b) — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 48, 56(3), 58 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 23 — Canadian Wheat Board Regulations, C.R.C. 1978, Vol. IV, c. 397, s. 12 — Available Railway Cars Administration Order, SOR/71-92, s. 3 — Federal Court Rule 1711.

Pratique — Requête en radiation des plaidoiries — Appel de la décision par laquelle la Division de première instance a ordonné la radiation de la déclaration et rejeté l'action des appelants — L'action en dommages-intérêts intentée par les appelants était fondée sur la violation par les compagnies ferroviaires intimées de l'obligation légale de fournir des installations suffisantes pour le transport du grain — Il échet d'examiner si cette Cour a compétence pour connaître de l'action en dommages-intérêts — Il échet d'examiner si cette Cour a compétence pour se prononcer sur la question des installations convenables — Il échet d'examiner si les appelants sont des personnes lésées — Il échet d'examiner si la mise en cause de la Commission canadienne du blé est justifiée — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 262(1), (2), (3), (6), (7), (8), 336 — Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C. 1970, c. C-12, art. 4(4), 5(1), 17, 18, 19, 21(k), 25(1)(a), (b), (c), 26(1), (2), (5), 28(1) — Loi sur les grains du Canada, S.C. 1970-71-72, c. 7, art. 97(b) — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 48, 56(3), 58 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 23 — Règlement sur la Commission canadienne du blé, C.R.C. 1978, Vol. IV, c. 397, art. 12 — Décret sur l'affectation des wagons disponibles, DORS/71-92, art. 3 — Règle 1711 de la Cour fédérale.

This is an appeal from a judgment of the Trial Division striking out the statement of claim and dismissing the action in damages of the appellants against the respondent railways for alleged breach of the duty created by section 262 of the *Railway Act*, to provide adequate accommodation for the transport of grain. The Trial Division held that the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action and that in any event the Court was without jurisdiction to entertain the action. The appellants are grain producers, entitled to deliver certain amounts of grain to the elevators, as prescribed by permit books issued by The Canadian Wheat Board. The issues are as follows: (1) whether jurisdiction with respect to an action in damages for the failure to comply with section 262 of the

Appel formé contre le jugement par lequel la Division de première instance a ordonné la radiation de la déclaration et rejeté l'action en dommages-intérêts intentée par les appelants contre les compagnies ferroviaires intimées pour prétendue violation de l'obligation, prévue à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, de fournir des installations suffisantes pour le transport du grain. La Division de première instance a jugé que la déclaration ne révélait aucune cause raisonnable d'action et qu'en tout état de cause, la Cour n'avait pas compétence pour connaître de l'action. Les appelants sont producteurs de grain, titulaires de livrets de permis délivrés par la Commission canadienne du blé et autorisant la livraison du grain aux éleveurs. Les points litigieux sont les suivants: (1) La compé-

Railway Act has to any extent been "specially assigned" to another tribunal, i.e. the Canadian Transport Commission by virtue of section 58 of the *National Transportation Act*; (2) whether this Court has jurisdiction to determine whether suitable accommodation was furnished; (3) whether appellants are persons aggrieved within the meaning of section 262(7) of the *Railway Act*; (4) whether the action is properly constituted as a class action as provided by Rule 1711; and (5) whether The Canadian Wheat Board is a necessary and proper party.

Held, the appeal is dismissed. Section 58 of the *National Transportation Act* is not sufficiently clear to have the effect of transferring the jurisdiction to award damages for breach of the duty created by section 262 of the *Railway Act* from the courts to the Commission. Whereas section 262 expressly confers particular kinds of jurisdiction on the Commission in subsections (3),(6) and (8), it is silent as to where the right of "action" for damages created by subsection (7) is to be exercised. Moreover, a distinction is made in subsection (8) between "charges", which may be imposed by the Commission, and "damages" the award of which is not clearly assigned to the Commission. The question whether there has been a failure to provide adequate and suitable accommodation is a question of fact with respect to which the Commission has been assigned jurisdiction by section 262(3) and on which its decision is made binding and conclusive by section 56(3) of the *National Transportation Act*. The duty under section 262(1)(a) is a duty owed to one who offers goods for carriage. Grain is sold and delivered by individual producers to the Board at primary elevators or railway cars where ownership of it passes by operation of the statute to the Board and it becomes mixed with other grain. It is the Board that makes the necessary arrangements with the railways for transportation of the grain sold by it. Where there is no way that the railways can foresee the impact on the individual producer of a particular failure to provide adequate accommodation in the carriage of grain for the Board there can be no basis for a duty to him. The action is not properly constituted as a class action under Rule 1711. It is clear that the right of the individual producer would depend on the particular circumstances of his case, and that there would be the possibility of different defences based on such circumstances. Finally, the appellants do not have standing to bring a derivative action to enforce the rights of the Board. Neither would the Board have statutory authority, nor could it be properly compelled by a court, to distribute damages payable to it to the holders of permit books.

Duthie v. Grand Trunk R. W. Co. (1905) 4 Can. Ry. Cas. 304, applied. *Robinson v. Canadian Northern Ry.* (1910) 19 Man. L.R. 300; affd. (1910) 43 S.C.R. 387 and [1911] A.C. 739, applied. *The Grand Trunk Railway Co. of Canada v. McKay* (1904) 34 S.C.R. 81, applied. *The Grand Trunk Railway Co. of Canada v. Perrault* (1905) 36 S.C.R. 671, applied. *Meagher v. Canadian Pacific Railway Co.* (1912) 42 N.B.R. 46, applied. *A. L. Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co.* [1959] S.C.R. 271, discussed. *The Bell Telephone Co. of Canada*

tence sur une action en dommages-intérêts pour défaut de se conformer à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer* a-t-elle fait de quelque manière l'objet d'une «attribution spéciale» à un autre tribunal, c.-à-d. à la Commission canadienne des transports en vertu de l'article 58 de la *Loi nationale sur les transports*? (2) La Cour a-t-elle compétence pour déterminer si des installations convenables ont été fournies? (3) Les appelants sont-ils des personnes lésées au sens de l'article 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*? (4) L'action a-t-elle été valablement intentée comme demande collective en vertu de la Règle 1711? (5) La mise en cause de la Commission canadienne du blé est-elle nécessaire et opportune?

Arrêt: l'appel est rejeté. L'article 58 de la *Loi nationale sur les transports* n'est pas suffisamment clair pour avoir l'effet de transférer à la Commission le pouvoir, normalement dévolu aux tribunaux, d'accorder des dommages-intérêts pour violation de l'obligation prescrite par l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*. Tandis que l'article 262 confère expressément à la Commission diverses sortes de compétence dans ses paragraphes (3),(6) et (8), il est muet quant à la juridiction devant laquelle doit être exercé «le droit d'intenter une poursuite» en dommages-intérêts prévu au paragraphe (7). De plus, au paragraphe (8), il est fait une distinction entre les «frais», que peut imposer la Commission, et les «dommages-intérêts», dont l'adjudication n'est pas clairement attribuée à la Commission. La question de savoir s'il y a eu défaut de fournir des installations suffisantes et convenables est une question de fait qui relève, en application de l'article 262(3), de la Commission, et sur laquelle la décision de celle-ci est rendue obligatoire et définitive par l'article 56(3) de la *Loi nationale sur les transports*. L'obligation prévue à l'article 262(1)(a) est une obligation envers celui qui présente des marchandises pour le transport. Le grain est vendu et livré par chaque producteur à la Commission aux éleveurs primaires ou wagons, où la propriété en est transférée, par l'effet de la loi, à la Commission, et il est mis avec d'autre grain. C'est la Commission qui s'entend avec les compagnies ferroviaires pour le transport du grain vendu par elle. Puisqu'il est impossible pour les compagnies de chemins de fer de prévoir l'effet que produirait sur le producteur individuel un éventuel défaut de fournir des installations suffisantes en vue du transport du grain pour la Commission, il ne saurait y avoir d'obligation envers lui. L'action n'a pas été valablement intentée comme demande collective en vertu de la Règle 1711. Il est clair que le droit du producteur individuel dépendrait des circonstances particulières de son cas, et que diverses justifications pourraient être offertes selon ces circonstances. Finalement, les appelants ne sont pas fondés à intenter une action dérivée pour exercer les droits de la Commission. La Commission n'est pas légalement autorisée, et un tribunal ne saurait l'obliger, à répartir entre les titulaires de livrets de permis les dommages-intérêts qui lui seraient versés.

Arrêts appliqués: *Duthie c. Grand Trunk R. W. Co.* (1905) 4 Can. Ry. Cas. 304; *Robinson c. Canadian Northern Ry.* (1910) 19 Man. L.R. 300; confirmé (1910) 43 R.C.S. 387 et [1911] A.C. 739; *The Grand Trunk Railway Co. of Canada c. McKay* (1904) 34 R.C.S. 81; *The Grand Trunk Railway Co. of Canada c. Perrault* (1905) 36 R.C.S. 671; *Meagher c. Canadian Pacific Railway Co.* (1912) 42 N.B.R. 46. Arrêt analysé: *A. L. Patchett & Sons Ltd. c. Pacific Great Eastern Railway Co.* [1959] R.C.S. 271. Arrêt examiné: *La Compagnie de Téléphone Bell du*

v. *Harding Communications Ltd.* [1979] 1 S.C.R. 395, considered. *Canadian National Railway Co. v. Harris* [1946] S.C.R. 352, referred to. *Naken v. General Motors of Canada Ltd.* (1979) 92 D.L.R. (3d) 100 (Ont. C.A.), referred to.

APPEAL.

COUNSEL:

A. E. Golden, Q.C. and *D. Starkman* for appellants (plaintiffs).

N. Mullins, Q.C. and *T. J. Moloney* for respondent (defendant) Canadian Pacific Railway Company.

L. L. Band and *G. Poppe* for respondent (defendant) Canadian National Railway Company.

H. B. Monk, Q.C. and *D. S. Sagoo* for respondent (defendant) The Canadian Wheat Board.

SOLICITORS:

Golden, Levinson, Toronto, for appellants (plaintiffs).

Canadian Pacific Railway Company Law Department, Montreal, for respondent (defendant) Canadian Pacific Railway Company.

Canadian National Railway Company Law Department, Montreal, for respondent (defendant) Canadian National Railway Company.

The Canadian Wheat Board Legal Department, Winnipeg, for respondent (defendant) The Canadian Wheat Board.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1980] 2 F.C. 650] striking out the statement of claim and dismissing the action in damages of the appellants against the respondent railways for alleged breach of the duty created by section 262 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, to provide adequate accommodation for the transport of grain during the crop years 1977-1978 and 1978-1979 on the grounds that the statement of claim does not disclose a reasonable cause of action and that in any event the Court is without jurisdiction to entertain the action.

Canada c. Harding Communications Ltd. [1979] 1 R.C.S. 395. Arrêts mentionnés: *La Compagnie du chemin de fer national du Canada c. Harris* [1946] R.C.S. 352; *Naken c. General Motors of Canada Ltd.* (1979) 92 D.L.R. (3^e) 100 (C.A. Ont.).

APPEL.

AVOCATS:

A. E. Golden, c.r., et *D. Starkman* pour les appelants (demandeurs).

N. Mullins, c.r., et *T. J. Moloney* pour l'intimée (défenderesse) Canadian Pacific Railway Company.

L. L. Band et *G. Poppe* pour l'intimée (défenderesse) la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

H. B. Monk, c.r., et *D. S. Sagoo* pour l'intimée (défenderesse) la Commission canadienne du blé.

PROCUREURS:

Golden, Levinson, Toronto, pour les appelants (demandeurs).

Service du contentieux de la Canadian Pacific Railway Company, Montréal, pour l'intimée (défenderesse) Canadian Pacific Railway Company.

Service du contentieux de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Montréal, pour l'intimée (défenderesse) la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

Service du contentieux de la Commission canadienne du blé, Winnipeg, pour l'intimée (défenderesse) la Commission canadienne du blé.

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

LE JUGE LE DAIN: Il est fait appel du jugement par lequel la Division de première instance [[1980] 2 C.F. 650] a ordonné la radiation de la déclaration et rejeté l'action en dommages-intérêts intentée par les appelants contre les compagnies ferroviaires intimées pour prétendue violation de l'obligation, prévue à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, de fournir des installations suffisantes pour le transport du grain durant les campagnes agricoles de 1977-1978 et de 1978-1979, aux motifs que la déclaration ne révélait aucune cause raisonnable d'action et qu'en

As indicated by the style of cause and paragraph 1 of the statement of claim, the action purports to be a class action brought by the appellants Kiist and Robertson on their own behalf and on behalf of all other producers of wheat and barley who were holders of permit books issued by The Canadian Wheat Board pursuant to the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12, and who were thereby entitled to deliver grain in accordance with the provisions of the Act during the crop years in question. The action claims, as the damages suffered by the class, the loss of revenue and additional expense caused to the Board by the alleged failure of the respondent railways to provide adequate accommodation for the carriage of grain, and it concludes that the damages be paid to the Board "to be dealt with", or in other words, distributed to the appellants, "according to the lawful and appropriate procedures established by it."

Under the *Canadian Wheat Board Act* grain in interprovincial and export trade must be marketed through the Board: sections 4(4), 5(1) and 33. The Board acquires ownership of the grain delivered by producers: sections 5(1) and 25(1)(a). Producers sell their grain to the Board in accordance with quotas established by it. A producer is entitled to a permit book, or delivery permit, from the Board which authorizes the delivery to the Board of grain produced on land described in the permit book: section 19. The precise extent of land from which particular grain may be delivered is referred to as "quota acres", and the quantity of grain which may be delivered is determined by the Board from time to time in the form of quotas: sections 2(1) and 21(f). Delivery by producers to the Board at elevators and railway cars must not exceed that which is authorized by the permit books and quotas: sections 17 and 18.

Permit books are issued, quotas are established, and delivery and payment are made in respect of a crop year. A crop year is defined by section 2(5) of the *Canada Grain Act*, S.C. 1970-71-72, c. 7, as

tout état de cause, la Cour n'avait pas compétence pour connaître de l'action.

Il ressort de l'intitulé de la cause et du paragraphe 1 de la déclaration que cette action se veut une demande collective intentée par les appelants Kiist et Robertson tant en leur nom personnel que pour le compte de tous les autres producteurs de blé et d'orge qui étaient titulaires de livrets de permis délivrés par la Commission canadienne du blé conformément à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12, et qui étaient par suite en droit de livrer du grain durant les campagnes agricoles considérées. Les appelants allèguent comme préjudice subi par la classe, la perte de revenu et les dépenses additionnelles encourues par la Commission du fait du prétendu défaut par les compagnies ferroviaires intimées de fournir des installations suffisantes pour le transport du grain, et ils demandent que les dommages-intérêts soient versés à la Commission [TRADUCTION] «qui en disposera», ou autrement dit, qui les leur versera [TRADUCTION] «conformément aux modalités légales qu'elle a établies».

En vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, la commercialisation du grain sur les marchés interprovincial et extérieur doit se faire par l'intermédiaire de la Commission (articles 4(4), 5(1) et 33). La propriété du grain livré par les producteurs est transférée à la Commission (articles 5(1) et 25(1)a)). Les producteurs vendent leur grain à la Commission selon les contingents fixés par celle-ci. Un producteur peut exiger de la Commission un livret de permis ou permis de livraison autorisant la livraison à celle-ci du grain produit sur la terre décrite dans le livret de permis (article 19). La zone exacte d'où le grain peut être livré est désignée sous le nom d'«acres du contingent» et la quantité de grain dont la livraison est autorisée est déterminée par la Commission sous forme de contingents (articles 2(1) et 21f)). La livraison du grain par les producteurs à la Commission aux éleveurs et aux wagons de chemins de fer ne doit pas dépasser celle autorisée par les livrets de permis et les contingents (articles 17 et 18).

La délivrance des livrets de permis, l'établissement des contingents, la livraison et les paiements s'effectuent pour une campagne agricole. L'article 2(5) de la *Loi sur les grains du Canada*, S.C.

the period from August 1st in one year to July 31st in the following year. That definition is made applicable to the *Canadian Wheat Board Act* by section 2(2) thereof.

The provisions of Parts III and IV of the *Canadian Wheat Board Act* refer to wheat, but they are also made applicable to oats and barley by section 9 of the *Canadian Wheat Board Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. IV, c. 397, which was adopted by the Governor in Council pursuant to section 35 of the Act.

In payment for the grain sold and delivered to the Board at an elevator or railway car, the producer receives from the Board an initial sum, referred to as a "sum certain": section 25(1)(b). The Board issues a certificate to the producer which entitles him to share in the equitable distribution of any surplus which is realized by the Board, after deduction of expenses, from the sale of grain in a crop year. This certificate is provided for by section 25(1)(c) as follows:

25. (1) The Board shall undertake the marketing of wheat produced in the designated area in interprovincial and export trade and for such purpose shall

(c) issue to a producer, who sells and delivers wheat produced in the designated area to the Board, a certificate indicating the number of tonnes purchased and delivered and the grade thereof, which certificates entitle the producer named therein to share in the equitable distribution of the surplus, if any, arising from the operations of the Board with regard to the wheat produced in the designated area sold and delivered to the Board during the same pool period.

"Pool period" is defined by section 24 of the Act as meaning a crop year.

The form of certificate prescribed by section 12 of the *Canadian Wheat Board Regulations*, pursuant to section 28(1) of the Act, and set out in the Schedule to the Regulations, provides in part as follows:

Upon surrender, if required by the Board, this Certificate entitles the Producer named herein to share in the distribution of the surplus, if any, arising from the operations of the Board with regard to the wheat, oats or barley referred to herein produced in the designated area sold and delivered to the Board

1970-71-72, c. 7, définit une campagne agricole comme la période commençant le 1^{er} août d'une année et se terminant le 31 juillet de l'année suivante. Cette définition s'applique à la *Loi sur la Commission canadienne du blé* en vertu de l'article 2(2) de celle-ci.

Les dispositions des Parties III et IV de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* portent sur le blé, mais en vertu de l'article 9 du *Règlement sur la Commission canadienne du blé*, C.R.C. 1978, Vol. IV, c. 397, pris par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 35 de la Loi, leur application est étendue à l'avoine et à l'orge.

En contrepartie du grain vendu et livré à la Commission à un élévateur ou à un wagon de chemin de fer, le producteur reçoit de la Commission une première somme, désignée sous le nom de «somme déterminée» (article 25(1)(b)). La Commission délivre au producteur un certificat qui lui donne droit de participer, après déduction des dépenses, au partage équitable de l'excédent réalisé par la Commission lors de la vente du grain dans une campagne agricole. Ce certificat est prévu à l'article 25(1)(c):

25. (1) La Commission doit entreprendre le placement, dans le commerce interprovincial et extérieur, du blé produit dans la région désignée et, à cette fin, doit

(c) émettre à un producteur, qui vend et livre, à la Commission, du blé produit dans la région désignée, un certificat indiquant le nombre de tonnes métriques achetées et livrées et la classe de ce blé, lequel certificat donne droit au producteur y mentionné de participer à la distribution équitable de l'excédent, s'il en est, résultant des opérations de la Commission à l'égard du blé produit dans la région désignée, vendu et livré à la Commission pendant la même période de livraison en commun.

En vertu de l'article 24 de la Loi, l'expression «période de livraison en commun» désigne une campagne agricole.

La formule de certificat prescrite, en application de l'article 28(1) de la Loi, par l'article 12 du *Règlement sur la Commission canadienne du blé* et énoncée à l'annexe de ce dernier prévoit notamment que:

Si la Commission l'exige, la remise du présent certificat autorise, s'il y a lieu, le producteur qui y est nommé à obtenir une part de la distribution de l'excédent découlant des opérations de la Commission relativement au blé, à l'avoine ou à l'orge dont il est question aux présentes et qui ont été produits

during the pool period in which this Certificate was issued, pursuant to the terms of The Canadian Wheat Board Act.

The determination and distribution of the surplus are provided for by section 26 of the Act. Subsection (1) thereof provides for the deductions to be made by the Board from the total amount received by it in payment for grain sold by it during a pool period. Subsections (2) and (5) provide for the distribution of the resulting surplus as follows:

26. ...

(2) The Board shall, on or after the 1st day of January of the year commencing after the end of any pool period, distribute the balance remaining in its account in respect of wheat produced in the designated area purchased by it from producers during the pool period, after making the deductions therefrom provided for in subsection (1), among holders of certificates issued by the Board pursuant to this Part during the pool period, by paying upon surrender to it of each such certificate, unless the Board by order waives such surrender, to the person named therein, the appropriate sum determined by the Board as provided in this Act for each tonne of wheat referred to therein according to grade.

(5) The Board shall, with the approval of the Governor in Council, determine and fix the amounts to which producers are entitled per tonne according to grade under certificates issued pursuant to this Part, it being the true intent and meaning of this Part that each producer shall receive, in respect of wheat sold and delivered to the Board during each crop year for the same grade thereof, the same price basis Thunder Bay or Vancouver and that each such price shall bear a proper price relationship to that for each other grade.

Under the applicable legislation and Regulations the Board has authority to allocate available railway cars for the shipment of grain, but not, apparently, to order the railways to make additional cars available. See section 21(k) of the *Canadian Wheat Board Act*, section 97(b) of the *Canada Grain Act*, and the *Available Railway Cars Administration Order* (P.C. 1971-418, March 9, 1971, SOR/71-92), section 3 of which reads:

3. The Canadian Wheat Board shall constitute a transportation committee composed of persons representing the Canadian Wheat Board, the Canadian Grain Commission, public carriers

dans la région désignée, vendus et livrés à la Commission durant la période de mise en commun au cours de laquelle le présent certificat a été délivré conformément aux dispositions de la Loi sur la Commission canadienne du blé.

^a La détermination et la distribution de l'excédent sont prévues à l'article 26 de la Loi. Le paragraphe (1) de cet article prévoit les retenues à effectuer par la Commission sur le montant total retiré de la vente du grain pendant une période de livraison en commun. Voici ce que prévoient les paragraphes (2) et (5) pour ce qui est de la distribution de l'excédent qui en résulte:

26. ...

^c (2) La Commission doit, le 1^{er} janvier de l'année suivant la fin d'une période de livraison en commun ou ultérieurement, distribuer le solde demeurant à son compte relativement au blé produit dans la région désignée qu'elle a acheté de producteurs pendant cette période de livraison en commun, après en avoir fait les déductions prévues au paragraphe (1), parmi les détenteurs de certificats émis par la Commission aux termes de la présente Partie pendant la période de livraison en commun, en payant, contre remise à la Commission de chaque certificat susdit, à moins que la Commission, par ordonnance, ne renonce à cette remise, à la personne y mentionnée, la somme appropriée fixée par la Commission, ainsi que le stipule la présente loi, pour chaque tonne métrique de blé y mentionnée, selon la classe.

^f (5) La Commission doit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, déterminer et fixer les montants auxquels les producteurs ont droit par tonne métrique selon la classe indiquée dans les certificats émis en conformité de la présente Partie, l'intention et la signification véritables de la présente Partie étant que chaque producteur doit recevoir, à l'égard du blé vendu et livré à la Commission pendant chaque campagne agricole pour la même classe de blé, le même prix selon la base de Thunder Bay ou Vancouver, et que tout semblable prix doit avoir un rapport approprié avec celui de chaque autre classe.

^h En vertu des lois et Règlements applicables, la Commission est habilitée à affecter les wagons de chemins de fer disponibles pour l'expédition du grain, mais non, semble-t-il, à ordonner aux compagnies ferroviaires de fournir des wagons supplémentaires. Il convient de se reporter sur le sujet à l'article 21(k) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, à l'article 97(b) de la *Loi sur les grains du Canada* et au *Décret sur l'affectation des wagons disponibles* (C.P. 1971-418, 9 mars 1971, DORS/71-92), décret dont l'article 3 est ainsi rédigé:

^j 3. La Commission canadienne du blé doit, pour se faire conseiller dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le présent décret, constituer un Comité des transports formé de

and the grain industry to advise the Board in the exercise of its powers under this Order.

The appellants' action is for breach of statutory duty or obligation and is based on subsections (1) and (2) of section 262 of the *Railway Act*, which read as follows:

262. (1) The company shall, according to its powers,

(a) furnish, at the place of starting, and at the junction of the railway with other railways, and at all stopping places established for such purpose, adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage upon the railway;

(b) furnish adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of all such traffic;

(c) without delay, and with due care and diligence, receive, carry and deliver all such traffic;

(d) furnish and use all proper appliances, accommodation and means necessary for receiving, loading, carrying, unloading and delivering such traffic; and

(e) furnish such other service incidental to transportation as is customary or usual in connection with the business of a railway company, as may be ordered by the Commission.

(2) Such adequate and suitable accommodation shall include reasonable facilities for the junction of private sidings or private branch railways with any railway belonging to or worked by the company, and reasonable facilities for receiving, forwarding and delivering traffic upon and from those sidings or private branch railways, together with the placing of cars and moving them upon and from such private sidings and private branch railways.

The appellants allege that in the crop years 1977-1978 and 1978-1979 the respondent railways failed, in respect of the transportation of grain for the Board, to perform the statutory duties imposed on them by section 262, with the result that the Board suffered loss of revenue and additional expense, with a consequent reduction in the surplus that would otherwise have been available for equitable distribution. It is alleged that the respondent railways assured the Board through the Transportation Committee that they would provide the necessary accommodation for the carriage of grain for the Board, but that as a result of their failure to do so in the crop years 1977-1978 and 1978-1979 the Board was obliged to accept cancellation of a part of its sales contracts. More particularly, the statement of claim alleges that the Board contracted in the 1977-1978 crop year for the sale

personnes représentant la Commission canadienne du blé, la Commission canadienne des grains, les transporteurs publics et les producteurs, industriels et commerçants dont l'activité porte sur les grains.

L'action des appelants a pour cause la violation d'une obligation légale et pour fondement les paragraphes (1) et (2) de l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*. Ces paragraphes sont ainsi conçus:

262. (1) La compagnie doit, selon ses pouvoirs,

a) fournir, au point de départ de son chemin de fer et au point de raccordement de son chemin de fer avec d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer;

b) fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison de ces marchandises et effets;

c) sans retard, et avec le soin et la diligence voulus, recevoir, transporter et livrer ces marchandises et effets;

d) fournir et employer tous les appareils, toutes les installations et tous les moyens nécessaires à la réception, au chargement, au transport, au déchargement et à la livraison de ces marchandises et effets; et

e) fournir tel autre service, connexe au transport, habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne.

(2) Ces installations complètes et convenables comprennent des facilités raisonnables pour le raccordement de voies latérales privées ou d'embranchements privés avec un chemin de fer possédé ou mis en service par la compagnie, et des facilités raisonnables pour la réception, l'expédition et la livraison des marchandises et effets entrant sur ces voies latérales et sur ces embranchements privés ou en débouchant, ainsi que le placement de wagons et leur traction dans un sens ou dans un autre sur ces voies latérales privées et sur ces embranchements privés.

Les appelants font valoir que, dans les campagnes agricoles de 1977-1978 et 1978-1979, les compagnies ferroviaires intimées n'ont pas, pour ce qui est du transport du grain pour le compte de la Commission, respecté les obligations légales que leur imposait l'article 262, ce qui a causé à celle-ci une perte de revenu et des dépenses supplémentaires, et, par suite, une réduction de l'excédent qui aurait pu faire l'objet d'un partage équitable. Il est allégué que les compagnies ferroviaires intimées ont assuré à la Commission, par l'entremise du Comité des transports, qu'elles fourniraient les installations nécessaires au transport du grain pour le compte de la Commission, mais qu'en raison de leur défaut de le faire pendant les campagnes agricoles de 1977-1978 et 1978-1979, la Commission s'est vue dans l'obligation d'accepter d'annuler une partie de ses contrats de vente. Plus parti-

of some 23 million tonnes of grain for export in reliance on the alleged commitment of the respondent railways, but because of the failure of the latter to perform their statutory duty the Board was obliged to accept cancellation of its sales contracts to the extent of two million tonnes, with consequent loss of revenue to the Board for that crop year of \$300,000,000. It is further alleged that from August 1, 1978, to the date of the institution of the action, the Board was, for the same reason, obliged to accept cancellation of sales contracts to the extent of one million tonnes, with consequent loss of revenue to the Board of \$150,000,000. There is a claim of \$25,000,000 for loss due to demurrage in the 1977-1978 crop year, a claim of \$100,000,000 for future loss of sales which will be displaced by renegotiation of contracts in the crop years in question, and a claim for loss of goodwill in international markets. In all the appellants claim some \$690,000,000.

The detailed allegations of failure to comply with the requirements of section 262 are set out in paragraph 15 of the statement of claim as follows:

15. At all material times the Defendant railway companies have been in breach of their aforementioned statutory duty in that they:

(a) failed to supply sufficient rail cars to carry grain from the primary elevators to the terminal elevators and, in particular;

(i) failed to maintain available rail cars in a useable state of repair;

(ii) allowed suitable rail cars to be left unused on sidings;

(iii) gave rail cars for service in other than grain priority in scheduling repairs;

(iv) held suitable rail cars out of grain service to be used in the transportation of other bulk commodities in priority to grain;

(b) failed to invest adequate capital to purchase rail cars and motive power for the adequate movement of grain;

(c) failed to maintain and replace siding and main and spur line track and switching and yarding facilities;

(d) diverted cars suitable for the carriage of grain to destinations in the United States and then permitted;

culièrement, il est allégué dans la déclaration que la Commission a, pour la campagne agricole de 1977-1978, passé contrat pour la vente à l'exportation de quelque 23 millions de tonnes métriques de grain sur la foi des engagements souscrits par les compagnies ferroviaires intimées, mais qu'en raison de l'inexécution par celles-ci de leur obligation légale, la Commission a été forcée d'accepter une annulation de ses contrats de vente de l'ordre de deux millions de tonnes métriques, ce qui a causé à la Commission, pour cette campagne agricole, un manque à gagner de \$300,000,000. Il est en outre allégué que, du 1^{er} août 1978 jusqu'à la date de l'introduction de l'action, la Commission a été, pour la même raison, obligée d'accepter une annulation de ses contrats de vente de l'ordre d'un million de tonnes métriques, ce qui lui a causé une perte de revenu de \$150,000,000. Les appelants demandent \$25,000,000 pour perte due aux surestaries pendant la campagne agricole de 1977-1978, \$100,000,000 pour perte future de vente due à une nouvelle négociation de contrats pour les campagnes agricoles considérées, et une réparation pour perte d'achalandage sur les marchés internationaux. Ils réclament en tout quelque \$690,000,000.

Le paragraphe 15 de la déclaration donne les détails du prétendu défaut de respecter les exigences de l'article 262:

[TRADUCTION] 15. Durant toute l'époque en cause, les compagnies ferroviaires défenderesses ont violé l'obligation légale susmentionnée:

a) en ne fournissant pas un nombre suffisant de wagons pour le transport du grain des élévateurs primaires aux élévateurs terminus, et particulièrement;

(i) en ne maintenant pas les wagons disponibles en état d'utilisation;

(ii) en permettant que des wagons utilisables soient laissés sur des voies de garage;

(iii) en donnant, dans l'établissement du programme de réparation, priorité de révision aux wagons utilisés pour le transport des marchandises autres que le grain;

(iv) en affectant les wagons utilisables non au transport du grain, mais au transport d'autres marchandises en vrac par préférence au grain;

b) en n'investissant pas suffisamment de capitaux pour l'achat de wagons et de locomotives en vue du transport adéquat du grain;

c) en n'entretenant pas et en ne remplaçant pas les voies de raccordement et principales, les embranchements et les installations d'aiguillage et de triage;

d) en détournant, à destination des États-Unis, des wagons utilisables pour le transport du grain et en permettant;

- (i) foreign railway companies to use the cars without securing reciprocal cars for use in Canada in replacement;
- (ii) the use of Canadian rail cars to ship grain on behalf of non-Canadian producers and shippers over rail lines in both Canada and the United States;
- (iii) the use of the cars for the raiiside storage of grain in the United States;
- (e) failed to transport grain from the primary elevators to the terminal elevators with due diligence and without delay, and in particular:
- (i) failed to allocate sufficient cars in accordance with the allocations agreed upon in the block shipping system;
- (ii) failed to supply sufficient motive power to haul trains consisting of grain cars on grades, requiring waiting time;
- (iii) required grain trains to be of extra length reducing their ability to use sidings designed for shorter trains and creating lengthy delays by reason of the requirement that grain trains await the clearance of other traffic;
- (iv) dispatched crews to trains carrying other bulk commodities in priority to those carrying grain;
- (v) provided inadequate switching crews to grain trains in the terminal yards;
- (vi) failed to dispatch trains in such a way that they arrive at the terminal yards during the entire week to maintain a continuous flow of grain and expedite the handling process.
- (i) que des compagnies ferroviaires étrangères se servent de ces wagons sans obtenir de wagons de rechange à utiliser au Canada;
- (ii) l'utilisation des wagons de chemins de fer canadiens pour expédier du grain pour le compte des producteurs et expéditeurs non canadiens sur des voies ferrées tant canadiennes qu'américaines;
- (iii) l'utilisation des wagons pour emmagasiner du grain aux États-Unis;
- e) en ne transportant pas avec soin approprié et sans délai du grain des élévateurs primaires aux élévateurs terminus, et particulièrement:
- (i) en n'attribuant pas suffisamment de wagons selon les affectations convenues dans le système de zones d'expédition;
- (ii) en ne fournissant pas suffisamment de locomotives pour tirer, à niveau, des trains de wagons de grain, ce qui a causé des périodes d'attente;
- (iii) en exigeant que les trains transportant du grain soient anormalement longs, ce qui a réduit leur capacité d'utiliser des voies de raccordement conçues pour des trains plus courts et causé d'importants retards en obligeant les trains transportant du grain à attendre le dégagement de la voie;
- (iv) en affectant des équipages aux trains transportant d'autres marchandises en vrac par préférence à ceux transportant du grain;
- (v) en fournissant des équipages d'aiguillage inadéquats aux trains de grain dans les cours terminus;
- (vi) en n'affectant pas les trains de façon qu'ils arrivent aux cours terminus tout au long de la semaine en vue de maintenir un flot continu de grain et d'accélérer le processus de manutention.

The appellants state in paragraph 5 of the statement of claim that the Board is added as a "defendant without liability" to ensure the effectual and complete determination of all the issues. Paragraphs 17 and 18 of the statement of claim read as follows:

17. The Canadian Wheat Board, although requested to do so, has not taken any action against the Defendant Railway companies for the recovery of the damages set forth herein.

18. The Canadian Wheat Board is the appropriate recipient of the damages claimed in this action and the Plaintiffs specifically request that their recovery, exclusive of costs, be paid to the Canadian Wheat Board to be dealt with according to the lawful and appropriate procedures established by it.

The appellants base their right of action on subsection 262(7) which reads as follows:

262. ...

(7) Every person aggrieved by any neglect or refusal of the company to comply with the requirements of this section has, subject to this Act, an action therefor against the company, from which action the company is not relieved by any notice,

f Au paragraphe 5 de la déclaration, les appelants énoncent que la Commission est mise en cause à titre de «défenderesse non recherchée en responsabilité» (*defendant without liability*) en vue du règlement efficace et complet de tous les points litigieux. Les paragraphes 17 et 18 de la déclaration sont ainsi rédigés:

[TRADUCTION] 17. La Commission canadienne du blé, bien que priée de le faire, n'a pris aucune mesure contre les compagnies de chemins de fer défenderesses pour recouvrer les dommages-intérêts susmentionnés.

18. Il appartient à la Commission canadienne du blé d'encaisser les dommages-intérêts en cause et les demandeurs demandent expressément qu'ils soient versés, sans défalcation de frais, à la Commission canadienne du blé qui en disposera conformément aux modalités légales qu'elle a établies.

i Les appelants font reposer leur droit d'action sur le paragraphe 262(7), qui est ainsi conçu:

262. ...

(7) Quiconque a été lésé par la négligence ou le refus de la compagnie de se conformer aux exigences du présent article, a, sous réserve de la présente loi, le droit d'intenter une poursuite contre la compagnie; et la compagnie ne peut se mettre à l'abri

condition or declaration, if the damage arises from any negligence or omission of the company or of its servant.

They also invoke section 336 of the *Railway Act* as a basis for the right of action. It reads as follows:

336. Any company that, or any person who, being a director or officer thereof, or a receiver, trustee, lessee, agent, or otherwise acting for or employed by such company, does, causes or permits to be done, any matter, act or thing contrary to this or the Special Act, or to the orders, regulations or directions of the Governor in Council, or of the Minister, or of the Commission, made under this Act, or omits to do any matter, act or thing, thereby required to be done on the part of any such company, or person, is, in addition to being liable to any penalty elsewhere provided, liable to any person injured by any such act or omission for the full amount of damages sustained thereby, and such damages are not subject to any special limitation except as expressly provided for by this or any other Act.

Following the filing of the statement of claim, applications were brought under Rule 419 by the respondent railways and the Board for an order striking out the statement of claim and dismissing the action on the grounds that the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action and the action was not properly constituted as a class action under Rule 1711. The respondent Canadian National Railway Company also moved for the dismissal of the action on the ground that the Court lacked jurisdiction to entertain the action. The respondent Canadian Pacific Railway Company moved in the alternative for a determination under Rule 474 of the following questions of law: (a) whether the Court had jurisdiction to entertain the action; and (b) whether the respondent Canadian Pacific Railway Company owed a duty under section 262 of the *Railway Act* to the appellants.

The Trial Division directed that the applications should be dealt with first on the basis of Rule 419 and should be adjourned for the rest until the disposition of the issues under that Rule. In the end, however, there was full oral argument after exchange of written memoranda on the issues raised by the applications, which led the learned Trial Judge in his reasons for judgment to make the following observation [at page 653] on the

de cette poursuite en invoquant un avis, une condition ou une déclaration, si le tort résulte d'une négligence ou d'une omission de la compagnie ou de ses employés.

Ils invoquent aussi l'article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* comme fondement du droit d'action. Cet article dispose que:

336. Toute personne qui, étant administrateur ou fonctionnaire d'une compagnie, ou agissant comme séquestre, fiduciaire, locataire, agent ou à d'autres titres pour la compagnie ou étant à son emploi, ou toute compagnie, qui commet, fait commettre ou permet de commettre une chose ou un acte contraire aux dispositions de la présente loi ou de la loi spéciale, aux règlements, ordonnances ou instructions du gouverneur en conseil, du Ministre ou de la Commission, rendues ou données sous l'autorité de la présente loi, ou qui omet d'accomplir une chose ou un acte dont l'exécution est requise de la part de cette compagnie ou personne, est passible, en sus de toute peine prévue d'autre part, envers une personne lésée par cette action ou omission, du montant entier des dommages-intérêts subis de ce fait, et ces dommages-intérêts ne doivent être soumis à aucune autre limitation spéciale que celles que prévoit expressément la présente loi ou une autre loi.

A la suite du dépôt de la déclaration, des requêtes, fondées sur la Règle 419, ont été introduites par les compagnies ferroviaires intimées et la Commission en vue du prononcé d'une ordonnance portant radiation de la déclaration et rejet de l'action en ce que la déclaration ne révélait aucune cause raisonnable d'action et que l'action n'avait pas été valablement intentée à titre de demande collective en vertu de la Règle 1711 de la Cour. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, intimée à l'instance, demande aussi le rejet de l'action au motif que la Cour n'a pas compétence pour connaître de celle-ci. Subsidiairement, l'intimée, la Canadian Pacific Railway Company, sollicite, en application de la Règle 474, une décision sur les questions de droit suivantes: a) la Cour a-t-elle compétence pour connaître de l'action? et b) l'intimée, la Canadian Pacific Railway Company, devait-elle, en application de l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, s'acquitter d'un devoir envers les appellants?

La Division de première instance a ordonné que les requêtes soient tranchées en premier lieu sur le fondement de la Règle 419 et, pour le reste, remises jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue, sur la base de cette Règle, sur les points litigieux. Toutefois, en fin de compte, après échange de mémoires écrits sur les questions soulevées par les requêtes, ces questions ont été pleinement débattues, ce qui a amené le juge de première instance à faire, dans

manner in which the applications had been disposed of:

When the application first came on for hearing in June 1979, after discussion with counsel, I directed that memoranda of law be filed and exchanged so that full and comprehensive argument might be made. This was done. In essence, therefore, this application is equivalent to an application under Rule 474 in that the "Court has accorded [all the] parties . . . an opportunity for 'a relatively long . . . instead of a short and summary hearing.'" (Cf. *Jamieson v. Carota*) ([1977] 2 F.C. 239 at p. 244 per Jackett C.J.)

From this statement the appellants argued that the Trial Division had applied the wrong test to the question whether the statement of claim disclosed a reasonable cause of action by treating it as a determination under Rule 474 rather than an issue raised by an application to strike under Rule 419. The test that must be applied to this question is the one that applies whatever the extent of the argument—is it plain and obvious that the action cannot succeed? See *Drummond-Jackson v. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688; *The Queen v. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] F.C. 1045. In my opinion it is implicit in the conclusion of the Trial Division on this question that this was the test applied. In the result the Trial Division struck out the statement of claim and dismissed the action against all defendants after full argument on the issues raised by the applications, whether on the basis of Rule 419 or Rule 474. These issues, which are the issues in the appeal, may be summarized as follows:

- (1) Does the Federal Court have jurisdiction to entertain the action?
- (2) Does the statement of claim disclose a reasonable cause of action?
- (3) Is the action properly constituted as a class action as provided for by Rule 1711?
- (4) Is The Canadian Wheat Board a necessary and proper party?

The jurisdiction of the Federal Court to entertain the appellants' action must rest on section 23 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, which is as follows:

ses motifs, les observations suivantes [à la page 653] sur la manière dont les requêtes avaient été tranchées:

A la première audition de la requête en juin 1979, j'ai ordonné, avec le consentement des avocats des parties, le dépôt et l'échange de mémoires sur les points de droit en vue d'une argumentation compréhensive. Ce qui fut fait. Il s'ensuit qu'au fond, cette requête équivaut à une requête fondée sur la Règle 474 du fait que «la Cour a accordé, [à toutes les] parties . . . l'occasion d'une audition relativement longue et approfondie au lieu d'une audition courte et sommaire.» (Cf. *Jamieson c. Carota*) ([1977] 2 C.F. 239 à la p. 244, le juge en chef Jackett.)

Se fondant sur cet énoncé, les appelants font valoir que la Division de première instance a fausement répondu à la question de savoir si la déclaration révélait une cause raisonnable d'action en la considérant comme relevant de la Règle 474 plutôt que comme soulevée par une demande de radiation fondée sur la Règle 419. Le critère à appliquer à cette question est celui qui s'applique quelle que soit l'étendue des débats—est-il manifeste que l'action ne pourra être accueillie? Voir *Drummond-Jackson c. British Medical Association* [1970] 1 W.L.R. 688; *La Reine c. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] C.F. 1045. A mon avis, la décision de la Division de première instance sur cette question laisse voir qu'il s'agit là du critère appliqué. La Division de première instance a finalement ordonné la radiation de la déclaration et le rejet de l'action intentée contre les défenderesses après que les questions soulevées par les requêtes eurent été pleinement débattues, que ce soit sur le fondement de la Règle 419 ou sur celui de la Règle 474. Ces questions, qui font l'objet de l'appel, peuvent être résumées comme suit:

- (1) La Cour fédérale est-elle compétente pour connaître de l'action?
- (2) La déclaration révèle-t-elle une cause raisonnable d'action?
- (3) L'action a-t-elle été valablement intentée comme demande collective en vertu de la Règle 1711?
- (4) La mise en cause de la Commission canadienne du blé est-elle nécessaire et opportune?

La compétence de la Cour fédérale pour connaître de l'action des appelants ne peut découler que de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, lequel est ainsi conçu:

23. The Trial Division has concurrent original jurisdiction as well between subject and subject as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of the Parliament of Canada or otherwise in relation to any matter coming within any following class of subjects, namely bills of exchange and promissory notes where the Crown is a party to the proceedings, aeronautics, and works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province, except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned.

There is, of course, no question that the claim is sufficiently supported by federal law since it is founded on the provisions of the *Railway Act* and the *Canadian Wheat Board Act*. The issue is whether jurisdiction with respect to an action in damages for the failure to comply with the requirements of section 262 of the *Railway Act* that is alleged in the statement of claim has to any extent been "specially assigned" to another tribunal. The issue arises, in relation to the particular allegations of the statement of claim in this case, because of the jurisdiction that is conferred on the Canadian Transport Commission by subsection 262(3) of the *Railway Act*, which reads as follows:

262. ...

(3) If in any case such accommodation is not, in the opinion of the Commission, furnished by the company, the Commission may order the company to furnish the same within such time or during such period as the Commission deems expedient, having regard to all proper interests; or may prohibit or limit the use, either generally or upon any specified railway or part thereof, of any engines, locomotives, cars, rolling stock, apparatus, machinery, or devices, or any class or kind thereof, not equipped as required by this Act, or by any orders or regulations of the Commission made within its jurisdiction under the provisions of this Act.

Reference must also be made to the jurisdiction conferred on the Commission by subsections 262(6) and 262(8), which are as follows:

262. ...

(6) For the purposes of this section the Commission may order that specific works be constructed or carried out, or that property be acquired, or that cars, motive power or other equipment be allotted, distributed, used or moved as specified by the Commission, or that any specified steps, systems or methods be taken or followed by any particular company or companies, or by railway companies generally, and the Commission may in any such order specify the maximum charges that may be made by the company or companies in respect of any matter so ordered by the Commission.

23. La Division de première instance a compétence concurrente en première instance, tant entre sujets qu'autrement, dans tous les cas où une demande de redressement est faite en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou autrement, en matière de lettres de change et billets à ordre lorsque la Couronne est partie aux procédures, d'aéronautique ou d'ouvrages et entreprises reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province, sauf dans la mesure où cette compétence a par ailleurs fait l'objet d'une attribution spéciale.

Bien entendu, la question de savoir si la réclamation a pour fondement une loi fédérale ne se pose pas, puisque cette réclamation est fondée sur les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* et de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Par contre, le point est de savoir si la compétence sur une action en dommages-intérêts pour défaut, ainsi qu'il est allégué dans la déclaration, de se conformer aux exigences de l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, a fait de quelque manière l'objet d'une «attribution spéciale» à un autre tribunal. Cette question, relativement aux faits allégués dans la déclaration, se pose à cause de la compétence que confère à la Commission canadienne des transports le paragraphe 262(3) de la *Loi sur les chemins de fer*. Ce paragraphe dispose que:

262. ...

(3) S'il arrive que, de l'avis de la Commission, la compagnie ne fournit pas les installations et les commodités nécessaires, la Commission peut ordonner à la compagnie de les fournir dans un délai ou durant une période qu'elle juge convenable en tenant compte de tous les intérêts légitimes; ou elle peut interdire ou restreindre l'emploi, sur tous les chemins de fer généralement, sur un chemin de fer déterminé ou sur un tronçon de ce chemin de fer, de machines, locomotives, wagons, matériel roulant, appareils, machineries ou dispositifs, ou d'une espèce ou catégorie quelconque, non équipés selon les prescriptions de la présente loi ou des ordonnances rendues ou des règlements établis par la Commission dans les limites de ses attributions en vertu des dispositions de la présente loi.

Il importe aussi de mentionner la compétence conférée à la Commission par les paragraphes 262(6) et 262(8), lesquels sont ainsi rédigés:

262. ...

(6) Pour les fins du présent article, la Commission peut ordonner la construction ou l'exécution d'ouvrages déterminés ou l'acquisition d'immeubles, ou que des wagons, de la force motrice ou d'autres matériels soient attribués, distribués, employés ou déplacés selon que le spécifie la Commission, ou que des mesures, systèmes ou méthodes spécifiés soient adoptés ou suivis par certaines compagnies en particulier ou par les compagnies de chemin de fer en général, et la Commission peut, dans une telle ordonnance, spécifier les frais maximums qui peuvent être imposés par la compagnie ou les compagnies

(8) The Commission may make regulations, applying generally or to any particular railway or any portion thereof, or may make an order in any case where it sees fit, imposing charges for default or delay by any company in furnishing accommodation, appliances, or means as aforesaid, or in receiving, loading, carrying, unloading or delivering traffic, and may enforce payment of such charges by companies to any person injuriously affected by the default or delay; and any amount so received by any person shall be deducted from the damages recoverable or recovered by such person for the default or delay; and the Commission may, by order or regulation, determine what circumstances shall exempt any company from payment of any such charges.

It is contended by the respondent railways that the import of these provisions, and particularly subsection 262(3), is that the determination of the issues of fact raised by the appellants' statement of claim, and on which the liability of the respondent railways depends, has been specially assigned to the Canadian Transport Commission. It is further contended, and this was held by the Trial Division, that jurisdiction to award damages for a failure to comply with requirements of section 262 has been specially assigned to the Commission by section 58 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, which reads as follows:

58. Upon any application made to the Commission, the Commission may make an order granting the whole or part only of such application, or may grant such further or other relief, in addition to or in substitution for that applied for, as to the Commission may seem just and proper, as fully in all respects as if such application had been for such partial, other, or further relief.

Subsection 262(7) of the *Railway Act* gives an aggrieved person an "action" for damages for neglect or refusal to comply with the requirements of the section. The word "action" connotes a proceeding in the courts. It is to be contrasted with the use of the words "application" and "complaint" with reference to proceedings before the Commission under the *Railway Act*: see section 48 of the *National Transportation Act*.

In *Duthie v. Grand Trunk R. W. Co.* (1905) 4 Can. Ry. Cas. 304, Chief Commissioner Killam of the Board of Railway Commissioners held that the

en ce qui concerne toute chose ainsi ordonnée par la Commission.

(8) La Commission peut édicter des règlements d'une application générale ou particulière à un chemin de fer ou à une partie de ce chemin de fer, ou rendre une ordonnance dans tous les cas où elle le juge à propos, imposant des frais à une compagnie qui omet ou tarde de fournir des installations, des appareils ou des facilités, comme il est susdit, ou de recevoir, charger, transporter, décharger ou livrer des marchandises ou effets, et elle peut forcer les compagnies à payer lesdits frais à une personne lésée par cette omission ou ce retard; et toute somme ainsi reçue par une personne est déduite des dommages-intérêts recouvrables ou recouverts par cette personne pour cette omission ou ce retard; et la Commission peut, par ordonnance ou règlement, déterminer quelles circonstances doivent exempter une compagnie du paiement de ces frais.

Selon les compagnies ferroviaires intimées, il ressort de ces dispositions et, plus particulièrement du paragraphe 262(3), que le pouvoir de juger les questions de fait soulevées par la déclaration des appelants, et dont dépend leur responsabilité, a été spécialement attribué à la Commission canadienne des transports. Les intimées font valoir en outre que, et c'est dans ce sens qu'a statué la Division de première instance, le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts pour défaut de se conformer aux exigences de l'article 262 a été spécialement attribué à la Commission par l'article 58 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17. Cet article est rédigé dans les termes suivants:

58. Sur toute requête présentée à la Commission, cette dernière peut rendre une ordonnance accordant cette requête en totalité ou en partie seulement, ou accorder un redressement plus étendu ou tout autre redressement de griefs, en sus ou au lieu de celui qui a été demandé, selon que la chose lui paraît juste et convenable, aussi amplement à tous égards que si la requête eût été faite pour obtenir ce redressement partiel, différent ou plus étendu.

Le paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer* accorde à la personne lésée «le droit d'intenter une poursuite» en dommages-intérêts pour négligence ou refus de se conformer aux exigences de l'article. L'expression «le droit d'intenter une poursuite» laisse entendre qu'il s'agit d'une procédure judiciaire. Cela fait contraste avec l'emploi des termes «demande» et «plainte» pour ce qui est des procédures devant la Commission sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* (voir l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports*).

Dans *Duthie c. Grand Trunk R. W. Co.* (1905) 4 Can. Ry. Cas. 304, le sieur Killam, chef de la Commission des chemins de fer, a statué que

Board did not have jurisdiction to award damages for breach of the duty created by section 214 of *The Railway Act*, 1903 (S.C. 1903, c. 58), which was an earlier version, with some differences, of section 262, and that an action for damages must be brought in the courts. This view was approved and applied by the Manitoba Court of Appeal in *Robinson v. Canadian Northern Ry.* (1910) 19 Man. L.R. 300 at pages 307 and 314, with reference to the jurisdiction to award damages for breach of the duty under section 253 of the Act of 1903 to provide reasonable and proper facilities for the carriage of goods. Although the question of jurisdiction was not expressly dealt with in the judgments of the Supreme Court of Canada, (1910) 43 S.C.R. 387, and the Privy Council, [1911] A.C. 739, they impliedly affirmed the jurisdiction of the courts to award damages, at least where, as in the *Robinson* case, there had been a prior finding of fact by the Board of a failure to provide the facilities required by the Act.

In the face of this long-established view as to the jurisdiction to award damages for breach of a statutory duty similar to that created by section 262, I think it would require very clear language by Parliament to indicate an intention to assign such jurisdiction to the Commission. Such explicit language was used, for example, in England in section 12 of the *Railway and Canal Traffic Act*, 1888 (51 & 52 Vict., c. 25), where it was provided that where the Railway Commissioners had jurisdiction to hear and determine any matter "they may, in addition to or in substitution for any other relief, award to any complaining party who is aggrieved such damages as they find him to have sustained". I am unable, with respect, to agree with the learned Trial Judge, that section 58 of the *National Transportation Act* is sufficiently explicit or clear in this respect to have the important effect of transferring the jurisdiction to award damages for breach of the duty created by section 262 of the *Railway Act* from the courts to the Commission. Whereas section 262 expressly confers particular kinds of jurisdiction on the Commission in subsections (3), (6) and (8), it is silent as to where the right of "action" for damages created by subsection (7) is to be exercised. More-

celle-ci n'avait pas compétence pour accorder des dommages-intérêts pour inexécution de l'obligation prévue à l'article 214 de l'*Acte des chemins de fer*, 1903 (S.C. 1903, c. 58), lequel article correspond, avec quelques différences, à l'actuel article 262, et qu'une action en dommages-intérêts devait être intentée devant les tribunaux. Ce critère, la Cour d'appel du Manitoba l'a approuvé et appliqué dans l'affaire *Robinson c. Canadian Northern Ry.* (1910) 19 Man. L.R. 300, aux pages 307 et 314, pour ce qui est du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts pour inexécution de l'obligation, prévue à l'article 253 de l'Acte de 1903, de fournir des facilités raisonnables et convenables en vue du transport des marchandises. Bien que la question de la compétence n'ait pas été expressément abordée dans les décisions de la Cour suprême du Canada, (1910) 43 R.C.S. 387, et du Conseil privé, [1911] A.C. 739, ces dernières ont implicitement confirmé le pouvoir des tribunaux d'accorder des dommages-intérêts, du moins lorsque, comme dans l'affaire *Robinson*, la Commission avait au préalable conclu à un défaut de fournir les installations requises par l'Acte.

Compte tenu de ce principe bien établi quant au pouvoir d'accorder des dommages-intérêts pour violation d'une obligation légale équivalente à celle prévue à l'article 262, j'estime que, pour que ce pouvoir soit transmis à la Commission, il faudrait une disposition expresse de la part du législateur. Une telle disposition expresse se retrouve, par exemple, en Angleterre, où l'article 12 de la *Railway and Canal Traffic Act*, 1888 (51 & 52 Vict., c. 25), dispose que lorsque les *Railway Commissioners* ont compétence pour entendre et juger toute question, [TRADUCTION] «ils peuvent, en sus ou au lieu de tout autre redressement, accorder à une partie lésée demanderesse des dommages-intérêts pour le préjudice qu'ils estiment que celle-ci a subi». Je ne crois pas qu'on puisse dire, comme le juge de première instance, que l'article 58 de la *Loi nationale sur les transports* soit suffisamment explicite ou clair à ce sujet pour avoir l'important effet de conférer à la Commission le pouvoir, normalement dévolu aux tribunaux, d'accorder des dommages-intérêts pour violation de l'obligation prescrite par l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*. Tandis que l'article 262 confère expressément à la Commission diverses sortes de compétence dans ses paragraphes (3), (6) et (8), il est

over, a distinction is made in subsection (8) between "charges", which may be imposed by the Commission, and "damages", the award of which is not clearly assigned to the Commission. In my opinion it is not sufficiently clear from section 58 of the *National Transportation Act*, which deals in general terms with relief that may be granted by the Commission although not requested, that Parliament intended to modify the attribution of the jurisdiction to award damages that results by implication from the terms of section 262 of the *Railway Act*. I am, therefore, of the opinion that the Federal Court has jurisdiction to award damages for breach of the duty created by section 262.

The more difficult question, as I see it, is whether the Court has jurisdiction to make the determination called for by the statement of claim as to whether the respondent railways furnished adequate and suitable accommodation in the crop years in question, or whether that determination should be held, as a result of the terms of section 262, to have been specially assigned to the Commission within the meaning of section 23 of the *Federal Court Act*.

The allegations of paragraph 15 of the statement of claim raise complex questions of fact and railway regulatory policy for the determination of which the Commission has been given jurisdiction by subsections 262(3) and 262(6) of the *Railway Act*. Subsection 262(3), in particular, evidences a legislative intention that it is to be the opinion of the Commission that determines what constitutes adequate and suitable accommodation in the circumstances of a particular case. It is my view that section 262 contemplates that the questions of fact and policy of the kind raised by paragraph 15 of the statement of claim will be determined by the Commission rather than by the courts.

This view and the policy considerations that lie behind it find support in the judicial dicta in Canadian and English decisions which have commented on the relationship between the respective jurisdictions, in railway matters, of the regulatory tribunals and the courts. Three considerations are

muet quant à la juridiction devant laquelle doit être exercé «le droit d'intenter une poursuite» en dommages-intérêts prévu au paragraphe (7). De plus, au paragraphe (8), il est fait une distinction entre les «frais», que peut imposer la Commission, et les «dommages-intérêts», dont l'adjudication n'est pas clairement attribuée à la Commission. A mon avis, il ne ressort pas clairement de l'article 58 de la *Loi nationale sur les transports*, qui traite en termes généraux des redressements non sollicités que peut accorder la Commission, que le législateur ait voulu modifier l'attribution du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts qui résulte implicitement des dispositions de l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*. J'estime donc que la Cour fédérale a compétence pour accorder des dommages-intérêts pour violation de l'obligation prévue à l'article 262.

Mais la question la plus difficile à trancher est, selon moi, celle de savoir si la Cour a compétence pour déterminer, ainsi qu'il est demandé dans la déclaration, si les compagnies ferroviaires intimées ont, pendant les campagnes agricoles considérées, fourni des installations suffisantes et convenables, ou si la détermination de ce point doit, par l'effet des dispositions de l'article 262, être considérée comme ayant fait l'objet d'une attribution spéciale à la Commission au sens de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Les allégations du paragraphe 15 de la déclaration soulèvent des questions complexes de fait et de politique de réglementation ferroviaire qui, en application des paragraphes 262(3) et 262(6) de la *Loi sur les chemins de fer*, relèvent de la Commission. Le paragraphe 262(3) témoigne particulièrement de l'intention du législateur qu'il appartienne à la Commission de déterminer ce qui constitue, dans chaque cas, des installations suffisantes et convenables. A mon avis, l'article 262 prévoit que les questions de fait et de politique du genre soulevé dans le paragraphe 15 de la déclaration doivent être tranchées par la Commission plutôt que par les tribunaux.

Ce point de vue et les considérations de politique qui le sous-tendent reposent sur les opinions incidentes figurant dans les décisions, tant canadiennes qu'anglaises, qui ont commenté le rapport, en matière ferroviaire, entre les juridictions respectives des commissions administratives et des tribu-

reflected in these judicial commentaries: (1) the general statutory requirement of adequate and suitable accommodation, or reasonable facilities, can only be made specific and concrete in particular cases by a determination, as a question of fact, of what constitutes such accommodation or facilities in the particular case; (2) that determination, because of the various interests and policy considerations involved, has been confided by the Legislature to the regulatory tribunal; and (3) it is essential that there not be the possibility of conflicting determinations on such questions of fact and policy.

These general considerations are reflected in the judgments of the Supreme Court of Canada in *The Grand Trunk Railway Company of Canada v. McKay* (1904) 34 S.C.R. 81, and *The Grand Trunk Railway Company of Canada v. Perrault* (1905) 36 S.C.R. 671, particularly in the opinions of Davies J. in both cases. The Court held that the particular jurisdictions of the Railway Committee of the Privy Council and the Board of Railway Commissioners that were under consideration in those cases must be regarded as exclusive because of their very nature and the practical consequences of any other view. In emphasizing the basis on which the decision of the regulatory tribunal must be made, Davies J. said in *McKay* at page 97: "The exercise of such important powers and duties requires the careful consideration of many possible conflicting interests and the fullest powers to enable this committee to bring all such interests before them and determine all necessary facts, are given by the Act in question", and in *Perrault* at page 679 he said to similar effect: "Many considerations have to be weighed in reaching a conclusion under this section, and some of them relating to the 'public interest' may be quite apart from the immediate surroundings." With respect to the necessity of avoiding conflicting determinations, Sedgewick J. said in *McKay* at page 92: "Is or can there be any other body which may override or differ from such decisions or orders, or give additional, supplementary, or perhaps contradictory orders?" In *Perrault* Davies J. said at page 679 on the same point: "Then consider what an extraordinary jumble might and probably would arise if two courts proceeding on different considerations reached opposite conclusions."

naux. Trois considérations se dégagent de ces observations judiciaires: (1) l'obligation légale générale de fournir des installations suffisantes et convenables ou des facilités raisonnables ne se précise et ne se matérialise dans un cas particulier que par la détermination, à titre de question de fait, de ce qui constitue de telles installations ou facilités dans ce cas particulier; (2) cette détermination, en raison des divers intérêts et des considérations de politique en cause, relève, par la volonté du législateur, de la commission administrative; et (3) il est essentiel qu'il ne puisse y avoir contradiction de décisions sur ces questions de fait et d'administration.

Les jugements de la Cour suprême du Canada dans les affaires *The Grand Trunk Railway Company of Canada c. McKay* (1904) 34 R.C.S. 81 et *The Grand Trunk Railway Company of Canada c. Perrault* (1905) 36 R.C.S. 671, et particulièrement les opinions exprimées par le juge Davies dans ces deux causes, reflètent ces considérations générales. La Cour a statué que les pouvoirs particuliers du Comité des chemins de fer du Conseil privé et de la Commission des chemins de fer, qui étaient en discussion dans ces deux causes, devaient être considérés comme exclusifs en raison de leur nature même et des conséquences pratiques d'un autre point de vue. Insistant sur le fondement sur lequel la décision d'une commission administrative doit reposer, le juge Davies dit ceci à la page 97 de l'affaire *McKay*: [TRADUCTION] «L'exercice de ces pouvoirs et fonctions importants exige d'examiner soigneusement de nombreux intérêts contradictoires, et pour permettre à ce comité d'examiner ces intérêts et de déterminer tous les faits nécessaires, l'Acte en question lui accorde les plus larges pouvoirs», et dans l'affaire *Perrault*, à la page 679, il se livre à la même analyse: [TRADUCTION] «Beaucoup de considérations doivent être pesées pour parvenir à une conclusion sous le régime de cet article, et quelques-unes d'entre elles ressortissant à l'"intérêt public" peuvent se distinguer nettement du cadre immédiat.» Pour ce qui est de la nécessité d'éviter des décisions contradictoires, le juge Sedgewick dit ceci, à la page 92, dans l'affaire *McKay*: [TRADUCTION] «Y a-t-il ou peut-il y avoir un autre organisme qui puisse passer outre ou déroger à ces décisions ou ordonnances, ou rendre des décisions additionnelles, supplémentaires ou peut-être contradictoires?» A

In the *Robinson* case, *supra*, the Board of Railway Commissioners had found as a fact that the railway had failed to provide reasonable and proper facilities as required by section 253 of the Act of 1903, and this finding of fact was, by virtue of section 42(3) of the Act, binding on the courts and was the determination of liability for purposes of the subsequent action in damages. In *Meagher v. Canadian Pacific Railway Company* (1912) 42 N.B.R. 46, a majority of the New Brunswick Supreme Court *en banc* distinguished the *Robinson* case on the ground that the consent order of the Board in *Meagher* did not amount to a finding that there had been a failure to comply with the requirements of section 284 (adequate and suitable accommodation) or section 317 (reasonable and proper facilities) of the *Railway Act* of 1906 (R.S.C. 1906, c. 37), and that in the absence of such a finding by the Board the Court could not award damages for failure to perform the statutory obligation. Barker C.J. who delivered the principal opinion of the majority said at page 81:

I do not wish to be considered as holding that in no case arising under the *Railway Act* can an action be maintained against a company for a violation of its statutory duty without first having the facts found by the Railway Board. It is quite possible that there may be many cases where the duty is imposed by language so exact and explicit in its terms that any order of the Board could serve no useful or necessary purpose.

In the present case the duty imposed upon the company has reference to a great variety of conditions and circumstances involving public as well as private interests. The general language used for that purpose can only be made specific, so as to define the duty in any particular case by the Railway Board, a tribunal created by the *Railway Act* for the purposes of the Act. To it, and to it alone, the Legislature has given authority to deal finally with such matters, and in exercising that authority the Board has a discretion in dealing with the respective rights and requirements of all parties, which is not subject to any appeal.

This in my opinion aptly characterizes the nature of the determination, which the Act con-

propos de la même question, le juge Davies, dans l'affaire *Perrault*, s'exprime en ces termes à la page 679: [TRADUCTION] «Imaginez alors quelle extraordinaire confusion régnerait si deux tribunaux parvenaient à des conclusions contradictoires à partir de considérations différentes.»

Dans l'affaire *Robinson* précitée, la Commission des chemins de fer avait constaté le fait que la compagnie ferroviaire n'avait pas fourni de facilités raisonnables et convenables comme l'exigeait l'article 253 de l'Acte de 1903, et cette constatation de fait, aux termes de l'article 42(3) dudit Acte, liait les tribunaux et servait à déterminer la responsabilité aux fins de l'action ultérieure en dommages-intérêts. Dans l'affaire *Meagher c. Canadian Pacific Railway Company* (1912) 42 N.B.R. 46, la Cour suprême du Nouveau-Brunswick réunie en audience plénière a, par décision majoritaire, écarté l'affaire *Robinson* au motif que l'ordonnance sur consentement de la Commission dans l'affaire *Meagher* n'équivalait pas à la constatation d'un défaut de se conformer aux exigences de l'article 284 (installations suffisantes et convenables) ou de l'article 317 (facilités raisonnables et convenables) de la *Loi des chemins de fer* de 1906 (S.R.C. 1906, c. 37), et qu'en l'absence d'une telle constatation de la part de la Commission, la Cour ne pouvait accorder de dommages-intérêts pour défaut de se conformer à une obligation légale. Le juge en chef Barker, qui représentait la majorité, dit ceci à la page 81:

[TRADUCTION] Je ne voudrais pas être considéré comme statuant qu'en aucun cas, sous le régime de la *Loi des chemins de fer*, une action ne saurait être accueillie contre une compagnie pour violation par celle-ci de son obligation légale sans que les faits aient été au préalable constatés par la Commission des chemins de fer. Il est très possible qu'il existe beaucoup de cas où l'obligation est si précieusement et explicitement imposée par le texte que toute décision de la Commission ne servirait à rien.

En l'espèce, l'obligation imposée à la compagnie a trait à une grande variété de conditions et de circonstances mettant en jeu des intérêts tant publics que privés. Le langage général utilisé à cette fin ne peut être précisé, en vue de définir l'obligation dans un cas donné, que par la Commission des chemins de fer, une commission administrative instituée par la *Loi des chemins de fer* pour les fins de celle-ci. A elle, et à elle seule, la législature a conféré le pouvoir de statuer définitivement sur ces questions, et pour exercer ce pouvoir, la Commission peut apprécier souverainement les droits et demandes respectifs des parties, sa décision n'étant susceptible d'aucun appel.

A mon avis, ces propos décrivent bien la nature de l'appréciation, que la *Loi* considère comme

templates is to be made by the Commission, as to what in particular circumstances is to be judged to be adequate and suitable accommodation, having regard to all the interests and considerations involved. The same characterization is reflected in English decisions respecting the jurisdiction of the regulatory tribunal to determine as a question of fact what is to be considered to be reasonable facilities for the carriage of traffic, as required by section 2 of *The Railway and Canal Traffic Act*, 1854 (17 & 18 Vict., c. 31). See, for example, *Perth General Station Committee v. Ross* [1897] A.C. 479 per Lord Watson at page 487; *John Watson, Limited v. Caledonian Railway Company* (1911) 14 Ry. & Can. Tr. Cas. 185 per Lord Dunedin at page 191; and *Spillers & Bakers, Limited v. Great Western Railway Company* [1911] 1 K.B. 386 per Farwell L.J. at page 401.

There will, of course, be cases, as was observed by Barker C.J. in *Meagher, supra*, in which the courts may assume jurisdiction to determine liability for breach of a duty created by section 262 of the *Railway Act* without a prior determination of a question of fact by the regulatory authority. Such would appear to have been the case in *A. L. Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Company* [1959] S.C.R. 271, where the Supreme Court of Canada assumed jurisdiction with respect to an action in damages for breach of the duty created by paragraph 203(1)(c) of the *Railway Act* of British Columbia, R.S.B.C. 1948, c. 285, which is in the same terms as paragraph 262(1)(c) of the federal Act, without a prior determination by the regulatory authority. Section 203 of the provincial Act is more or less a copy of section 262 of the federal Act, except that the jurisdiction conferred on the Commission by section 262 is conferred on the provincial Minister of Railways by section 203. Locke J., who dissented in *Patchett*, made the following reference at page 291 to the absence of a prior determination by the regulatory authority:

In *Robinson v. Canadian Northern Railway* ((1909), 19 Man. R. 300), damages were awarded against a railway company for depriving a shipper of reasonable and proper facilities under the section of the Act of 1903. The judgment against the railway company was affirmed in this Court ((1910), 43 S.C.R. 387, 11 C.R.C. 304) and in the Judicial Committee ([1911]

devant être faite par la Commission, de ce qui, dans des circonstances particulières, doit être jugé comme des installations suffisantes et convenables eu égard à tous les intérêts et toutes les considérations en cause. Le même caractère se reflète dans les décisions anglaises traitant du pouvoir qu'a une commission administrative de déterminer, à titre de question de fait, ce qui doit être considéré comme des facilités raisonnables pour le transport des marchandises conformément à l'article 2 de *The Railway and Canal Traffic Act*, 1854 (17 & 18 Vict., c. 31). Voir, par exemple, *Perth General Station Committee c. Ross* [1897] A.C. 479, lord Watson, à la page 487; *John Watson, Limited c. Caledonian Railway Company* (1911) 14 Ry. & Can. Tr. Cas. 185, lord Dunedin à la page 191; et *Spillers & Bakers, Limited c. Great Western Railway Company* [1911] 1 K.B. 386, le lord juge Farwell, à la page 401.

Comme l'a observé le juge en chef Barker dans l'affaire *Meagher* précitée, il y aura, bien entendu, des cas où les tribunaux se chargeront peut-être de déterminer la responsabilité pour violation d'une obligation prévue à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer* sans qu'une commission administrative ait au préalable statué sur une question de fait. Tel semble avoir été le cas dans l'affaire *A. L. Patchett & Sons Ltd. c. Pacific Great Eastern Railway Company* [1959] R.C.S. 271, où la Cour suprême du Canada s'est déclarée compétente quant à une action en dommages-intérêts pour violation de l'obligation prévue à l'alinéa 203(1)(c) de la *Railway Act* de la Colombie-Britannique, S.R.C.-B. 1948, c. 285, alinéa qui reprend les termes de l'alinéa 262(1)(c) de la Loi fédérale, sans que la commission administrative ait rendu une décision préalable. L'article 203 de la loi provinciale est inspiré de l'article 262 de la Loi fédérale, sauf que le pouvoir que confère à la Commission l'article 262 est attribué par l'article 203 au ministre provincial des Chemins de fer. Le juge Locke, dissident dans l'affaire *Patchett*, s'exprime en ces termes, à la page 291, à propos de l'absence d'une décision préalable de la part de la commission administrative:

[TRADUCTION] Dans l'affaire *Robinson c. Canadian Northern Railway* ((1909), 19 Man. R. 300), des dommages-intérêts ont été adjugés contre une compagnie ferroviaire pour avoir privé un expéditeur des facilités raisonnables et convenables prescrites par l'Acte de 1903. Le jugement rendu contre cette compagnie a été confirmé par la présente Cour ((1910), 43

A.C. 739, 13 C.R.C. 412, 31 W.L.R. 624). In that case the facilities of which the Robinson company had been deprived had been found by the Board of Railway Commissioners to be reasonable and proper facilities within the meaning of the section in the Act of 1903.

In the present case, there has been no such finding but the fact that the siding had been built into the appellant's premises and leased to it, and traffic received and delivered for some period of time there, puts it beyond question that the facilities were such as the appellant was entitled to be afforded under ss. 203 and 222 of the *Railway Act*, and no question is raised as to this.

In the *Patchett* case, the issue was not the right to have a siding, but the failure of the railway company, because of picketing during a strike, to provide the service at the siding which the shipper claimed to be entitled to under the Act. The majority held that the duty created by section 203 was not an absolute duty, but a relative one to provide services so far as it was reasonably possible to do so, and that the test of reasonableness had been satisfied. The minority held that the duty was an absolute one and they would have found the railway company liable in damages. There was no question of fact for which the regulatory authority had been assigned jurisdiction, such as is raised by the statement of claim in the present case.

The appellants relied particularly, with reference to the question of jurisdiction, on the judgment of the Supreme Court of Canada in *The Bell Telephone Company of Canada v. Harding Communications Limited* [1979] 1 S.C.R. 395. There the Court held that the Quebec Superior Court, in proceedings for an injunction, had jurisdiction to determine the question whether Bell was obliged by subsection 5(4) of its constituent Act to prescribe reasonable requirements for the attachment of equipment not provided by it, and that this jurisdiction was not excluded by the Commission's jurisdiction under subsections (5) and (6) of section 5 to determine, as a question of fact, the reasonableness of any such requirements. The company had not yet prescribed any requirements, and the Commission had taken the position in previous decisions that in the absence of such requirements it did not have jurisdiction to entertain a complaint against a refusal by the company to permit the attachment of equipment other than Bell equipment. Laskin C.J.C., delivering the judg-

R.C.S. 387, 11 C.R.C. 304) et le Comité judiciaire ([1911] A.C. 739, 13 C.R.C. 412, 31 W.L.R. 624). Dans cette affaire, la Commission des chemins de fer avait constaté que, au sens de l'Acte de 1903, les facilités dont la compagnie Robinson avait été privée étaient raisonnables et convenables.

^a En l'espèce, une telle constatation fait défaut, mais le fait que la voie de raccordement ait été construite sur la propriété de l'appelante et à elle louée, et que des marchandises y aient été reçues et livrées pendant un certain temps, confirme que les facilités étaient de celles auxquelles l'appelante avait droit en vertu des art. 203 et 222 de la *Railway Act*, et aucune question n'a été soulevée à ce sujet.

Dans l'affaire *Patchett*, le litige ne portait pas sur le droit à une voie de raccordement, mais sur le défaut par la compagnie ferroviaire, en raison du piquetage lors d'une grève, d'assurer le service sur la voie de raccordement, service auquel l'expéditeur prétendait avoir droit en vertu de la loi. La majorité a statué que l'obligation qu'imposait l'article 203 n'était pas une obligation absolue, mais ^c plutôt une obligation relative, celle de fournir des services dans la mesure du possible, et que cette obligation avait été remplie. La minorité a affirmé ^d qu'il s'agissait d'une obligation absolue et qu'elle aurait retenu la responsabilité de la compagnie ferroviaire. Il n'y avait aucune question de fait, telle que celle soulevée en l'espèce par la déclaration, sur laquelle l'autorité administrative avait été dotée d'un pouvoir.

^f Les appelants s'appuient particulièrement, en ce qui concerne la question de compétence, sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *La Compagnie de Téléphone Bell du Canada c. Harding Communications Limited* [1979] 1 R.C.S. 395. Dans cette affaire, la Cour a statué ^g que, dans des procédures tendant à la délivrance d'une injonction, la Cour supérieure du Québec avait compétence pour décider si le paragraphe 5(4) de la Loi constitutive de Bell obligeait celle-ci ^h à prescrire des exigences raisonnables pour le branchement de l'équipement non fourni par elle, et que cette compétence n'était pas exclue par le pouvoir que la Commission tenait des paragraphes ⁱ (5) et (6) de l'article 5 de déterminer, comme question de fait, le caractère raisonnable de toute exigence de cette nature. La compagnie n'avait prescrit aucune exigence, et la Commission avait posé, dans des décisions antérieures, qu'en l'absence de telles exigences, elle n'avait pas compétence ^j pour connaître d'une plainte contre le refus par la compagnie de permettre le raccordement du

ment of the Court, said that the meaning of subsection 5(4) of the Act was a question of law on which the decision of the Commission could not be final and binding on the courts in the absence of a special provision to that effect, and that it was one that the Quebec Superior Court had jurisdiction to consider in proceedings for an injunction that were properly before it. He said at page 403:

The conclusion of the Commission is not one that binds the Courts in the absence of a clear indication that it was for the Commission alone to determine the meaning of s. 5(4), not only for its purposes but also in respect of any other proceedings in which the meaning of s. 5(4) arises. There is no such indication. Indeed, the Commission is not itself the final authority on questions of law or jurisdiction arising out of proceedings taken before it. There is provision in the *National Transportation Act* for an appeal to the Federal Court of Appeal, with leave, on questions of law or of jurisdiction (see s. 64(2), as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, item 32), with the possibility of a further appeal here. It is this Court which would finally settle any question of law raised by s. 5(4), whether it came through a Superior Court route or through a route leading from the Commission's decision.

I conclude, therefore, that the Quebec Superior Court has jurisdiction to decide whether s. 5(4) imposes a legal obligation upon Bell when the question arises in the course of judicial proceedings that are properly taken in that Court. That is this case.

In my respectful opinion, the decision in the *Harding Communications* case is not determinative of the issue of jurisdiction in the present appeal. While the question that had to be considered there was a question of law on which the decision of the Commission could not be final and binding on the courts, the question whether there has been a failure to provide adequate and suitable accommodation, as required by section 262, is a question of fact with respect to which the Commission has been assigned jurisdiction by subsection 262(3) and on which its decision is made binding and conclusive by subsection 56(3) of the *National Transportation Act*.

The statement of claim in the present case sets forth a comprehensive complaint concerning the provision, allocation and use of railway cars for the carriage of grain during two entire crop years. It is one to which the test of reasonableness laid down in *Patchett* could only be properly applied by the

matériel autre que le sien. Le juge en chef Laskin, qui rendait le jugement de la Cour, statua que l'interprétation du paragraphe 5(4) de la Loi était une question de droit sur laquelle la décision de la Commission ne pouvait être en dernier ressort et lier les tribunaux en l'absence d'une disposition spéciale à cet effet; il s'agissait là d'une question que la Cour supérieure du Québec avait compétence pour examiner au cours de procédures tendant à la délivrance d'une injonction régulièrement intentées devant elle. Il dit ceci à la page 403:

La décision de la Commission ne lie pas les tribunaux, en l'absence d'une indication claire qu'il lui appartient exclusivement de déterminer le sens du par. 5(4), non seulement à ses propres fins mais également aux fins de toute autre procédure dans le cadre de laquelle la question du sens de ce paragraphe se pose. Pareille indication n'existe pas. En fait, la Commission n'est pas le tribunal de dernier ressort pour les questions de droit ou de compétence qui lui sont soumises. La *Loi nationale sur les transports* prévoit que les décisions de la Commission sur toute question de droit ou de compétence sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale, sur autorisation (voir le par. 64(2), modifié par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, item 32) et, de là, il est possible de se pourvoir devant cette Cour. C'est cette Cour qui tranchera en dernier ressort toute question de droit soulevée par le par. 5(4), qu'elle ait d'abord été tranchée par une cour supérieure ou que ce soit la Commission qui en ait d'abord décidé.

Je conclus donc que la Cour supérieure du Québec a compétence pour décider si le par. 5(4) impose une obligation à Bell lorsque cette question se pose au cours des procédures judiciaires régulièrement intentées devant elle. C'est le cas en l'espèce.

A mon humble avis, la décision rendue dans l'affaire *Harding Communications* ne permet pas de trancher la question de compétence dans le présent appel. Tandis que la question qui devait y être examinée était une question de droit, sur laquelle la décision de la Commission ne saurait être en dernier ressort et lier les tribunaux, la question de savoir s'il y a eu défaut de fournir des installations suffisantes et convenables, comme l'exige l'article 262, est une question de fait qui relève, en application du paragraphe 262(3), de la Commission, et sur laquelle la décision de celle-ci est rendue obligatoire et définitive par le paragraphe 56(3) de la *Loi nationale sur les transports*.

En l'espèce, la plainte formulée dans la déclaration porte sur beaucoup de choses, savoir la fourniture, la répartition et l'utilisation des wagons pour le transport du grain pendant deux campagnes agricoles entières. Il s'agit d'une plainte à laquelle le critère du caractère raisonnable posé dans l'af-

Commission, having regard to the total demand on the railway system during the period in question. It is to be noted, with reference to the possibility of conflicting determinations, that on April 24, 1980, the Railway Transport Committee of the Commission rendered a decision upon an application dated February 19, 1979, "pursuant to section 262 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, Chap. R-2 for an investigation by the Railway Transport Committee to determine whether Canadian National and Canadian Pacific Limited are fulfilling their obligations to provide adequate and suitable accommodation for the carriage of grain". The Committee referred to the criterion of reasonableness expressed in *Patchett*, to various studies being made of grain transportation and handling, and to the efforts of the railways, with government assistance, to increase capacity. It declined to conduct the investigation with public hearings that had been requested. The decision reflects the complex and elusive nature of the policy judgment that must be made with respect to the issues raised by the statement of claim.

For these reasons I am of the opinion that the determination of whether the respondent railways furnished adequate and suitable accommodation for the carriage of grain for the Board during the crop years 1977-1978 and 1978-1979 has been specially assigned to the Commission, and that in the absence of such a determination by the Commission the Federal Court is without jurisdiction to entertain the appellants' claim for damages.

Assuming, however, that I may be wrong in this conclusion, and that the Court has jurisdiction to entertain the action, I am further of the opinion, for the reasons which follow, that the statement of claim does not disclose a reasonable cause of action, and that if it does, the action is in any event not properly constituted as a class action under Rule 1711.

The issue as to whether the statement of claim discloses a reasonable cause of action is whether, assuming the truth of the allegations of fact in the

faire *Patchett* ne saurait être appliqué que par la Commission, eu égard à la demande totale du réseau de chemins de fer durant la période considérée. Pour ce qui est de la possibilité de décisions contradictoires, il importe de souligner que, le 24 avril 1980, le Comité des transports par chemin de fer de la Commission a rendu une décision à la suite d'une demande, datée du 19 février 1979, [TRADUCTION] «sollicitant, en application de l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, la tenue, par le Comité des transports par chemin de fer, d'une enquête pour déterminer si la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Canadian Pacific Limited s'acquittent de leur obligation de fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport du grain». Le Comité a fait état du critère du caractère raisonnable exprimé dans l'affaire *Patchett*, de diverses études faites en matière de transport et de manutention du grain, et des efforts déployés par les compagnies ferroviaires, avec l'aide du gouvernement, pour augmenter leur capacité. Il a refusé de tenir l'enquête avec audiences publiques demandées. Cette décision reflète la nature complexe et évasive de l'appréciation qui doit être faite à l'égard des questions soulevées par la déclaration.

Par ces motifs, j'estime que la Commission s'est vue spécialement attribuer la compétence pour déterminer si les compagnies ferroviaires intimées ont fourni des installations suffisantes et convenables en vue du transport du grain pour la Commission canadienne du blé pendant les campagnes agricoles de 1977-1978 et de 1978-1979, et qu'en l'absence d'une décision sur ce point de la part de la Commission, la Cour fédérale est incompétente pour connaître de l'action en dommages-intérêts des appelants.

A supposer toutefois que j'aie tort de statuer ainsi, et que la Cour ait compétence pour connaître de cette action, j'estime en outre, par les motifs qui suivent, que la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action et que, en tout état de cause, l'action n'a pas été valablement intentée à titre de demande collective en vertu de la Règle 1711.

Savoir si la déclaration révèle une cause raisonnable d'action revient à savoir si, à supposer que toutes les allégations de fait soient avérées, les

statement of claim, the appellants are persons aggrieved within the meaning of subsection 262(7) of the *Railway Act*. Since the action is based on alleged failure to perform the statutory duty to provide adequate and suitable accommodation the question is whether the duty is one that was owed by the respondent railways to the appellants. In my opinion it was not.

The duty is, as indicated in paragraph 262(1)(a), to furnish adequate and suitable accommodation "for the receiving and loading of all traffic offered for carriage upon the railway". It is, therefore, a duty owed to one who offers goods for carriage. It is clear from the allegations of the statement of claim and the applicable provisions of the *Canadian Wheat Board Act*, to which reference has been made, that the additional or "excess" grain (to use the expression employed by the Trial Judge) which the Board could have sold and would have authorized producers to deliver, but for the alleged failure of the respondent railways to furnish adequate accommodation, was not, and could not have been, offered for carriage by the appellants to the respondent railways. The allegations of the statement of claim and the provisions of the Act make it clear that producers do not make the necessary arrangements with the railways for the transportation of grain that is marketed through the Board. Grain is sold and delivered by individual producers to the Board at primary elevators or railway cars where ownership of it passes by operation of the statute to the Board and it becomes mixed with other grain. It is the Board that makes the necessary arrangements with the railways for transportation of the grain sold by it. It does so for its own account as owner of the grain and not as agent of the producers. As alleged by the statement of claim, the Board participated in the necessary planning with the railways through the Transport Committee for the carriage of grain during the crop years in question and received a confirmation or commitment from the railways that they would provide the necessary capacity to carry the grain sold by the Board. Paragraph 9 of the statement of claim reads:

9. At all material times The Canadian Wheat Board arranged with the Defendant railway companies for the carriage of grain

appelants sont des personnes lésées au sens du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*. Puisque l'action a pour fondement le prétendu défaut d'exécuter l'obligation légale de fournir des installations suffisantes et convenables, la question est de savoir si les compagnies ferroviaires avaient une telle obligation envers les appelants. A mon avis, ce n'était pas le cas.

a Aux termes de l'alinéa 262(1)a), cette obligation consiste à fournir des installations suffisantes et convenables «pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer». Il s'agit donc d'une obligation envers celui qui présente des marchandises pour le transport. Il ressort clairement de la déclaration et des dispositions applicables de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, dont il a été fait mention, que le surcroît ou le «surplus» de céréales (pour reprendre l'expression utilisée par le juge de première instance) que la Commission aurait pu vendre et aurait autorisé les producteurs à livrer si les compagnies ferroviaires intimées avaient fourni des installations suffisantes, n'a pas été et n'aurait pas pu être présenté par les appelants pour être transporté par les compagnies intimées. Les allégations contenues dans la déclaration et les dispositions de la Loi font voir clairement que les producteurs ne traitent pas avec les compagnies ferroviaires pour le transport du grain, dont la commercialisation est assurée par la Commission. Le grain est vendu et livré par chaque producteur à la Commission aux éleveurs primaires ou wagons, où la propriété en est transférée, par l'effet de la loi, à la Commission, et il est mis avec d'autre grain. C'est la Commission qui s'entend avec les compagnies ferroviaires pour le transport du grain vendu par elle. Elle le fait pour son propre compte, à titre de propriétaire du grain et non comme mandataire des producteurs. D'après la déclaration, la Commission a, par l'entremise du Comité des transports, planifié avec les compagnies ferroviaires le transport du grain durant les campagnes agricoles en question, et obtenu de ces compagnies qu'elles confirment leur capacité de transporter le grain vendu par la Commission ou qu'elles s'engagent à fournir cette capacité. Le paragraphe 9 de la déclaration est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 9. Pendant l'époque en cause, la Commission canadienne du blé a confié aux compagnies de chemins de fer

through the device of the Transportation Committee for forecasting long-range requirements and through a Block Shipping System for allocating rolling stock and related facilities on a six-week shipping cycle. The Defendant railway companies participated in the decisions so made and confirmed their capacity to carry the grain in question.

It must be remembered, moreover, that the Board has the authority to allocate available railway cars, and that it necessarily participated with the railways in the joint decisions as to the disposition of available rolling stock. The railways do not deal with individual producers at all in respect of specific quantities of grain sold and delivered by them to the Board and later carried for the Board by the railways. The consequence for an individual producer of a particular failure in the entire system to provide adequate accommodation could not be foreseen by the railways.

It has been said on several occasions that the liability of a railway under the provisions of the *Railway Act* is essentially that of a common carrier: *Canadian National Railway Co. v. Harris* [1946] S.C.R. 352 at page 376. While the specific duty that is found in section 262 to furnish adequate and suitable accommodation may be said to be the creation of statute, it could not have been contemplated that it should be owed to persons outside the scope of a common carrier's liability because they do not have contractual relations with the carrier and are not the owners of the goods offered for carriage.

It was conceded by counsel for the appellants that a person aggrieved within the meaning of subsection 262(7) must be one to whom the duty created by the section is owed, but he contended that because of the statutory scheme of the *Canadian Wheat Board Act*, which compels producers to market through the Board, the individual producer should be treated as being in the same relationship to the railways as the Board—that is, as a shipper and owner of the grain. For the reasons already indicated, and in particular, the scale of the Board's marketing operations and its relations with the railways, that cannot in my opinion be a tenable view. Where there is no way

défenderesses le transport de grains, par le biais du Comité des transports pour la prévision des besoins à long terme et au moyen d'un système de zones d'expédition pour ce qui était de la répartition du matériel roulant et des installations connexes par cycle de transport de six semaines. Les compagnies de chemins de fer défenderesses ont participé aux décisions et confirmé leur aptitude à transporter le grain en question.

Il importe de se rappeler en outre que la Commission a le pouvoir de répartir les wagons disponibles, et qu'elle a forcément participé avec les compagnies de chemins de fer aux décisions conjointes relatives à la disposition du matériel roulant disponible. Les compagnies ne traitent pas du tout avec les producteurs individuels au sujet des quantités précises de grain vendues et livrées par ceux-ci à la Commission et plus tard transportées par elles pour le compte de cette dernière. Les compagnies ne sauraient prévoir les conséquences qu'entraîneraient pour tel ou tel producteur un défaut éventuel dans le système tout entier de fournir des installations suffisantes.

Il a été dit à plusieurs reprises que la responsabilité d'une compagnie sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* est essentiellement celle d'un transporteur public: *La Compagnie du chemin de fer national du Canada c. Harris* [1946] R.C.S. 352, à la page 376. Bien qu'on puisse dire que l'obligation particulière, que prévoit l'article 262, de fournir des installations suffisantes et convenables découle de la loi, on n'a certainement pas voulu la créer au profit de personnes envers lesquelles un transporteur public n'a aucune responsabilité, puisqu'il n'existe aucun contrat entre elles et le transporteur et qu'elles ne sont pas les propriétaires des marchandises présentées pour le transport.

L'avocat des appellants a reconnu qu'une personne ne peut être lésée au sens du paragraphe 262(7) que si l'obligation prévue à l'article lui est due, mais il a prétendu qu'en raison de l'économie de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, qui oblige les producteurs à vendre leurs produits par l'entremise de la Commission, le producteur individuel devait être considéré comme étant dans la même position que la Commission par rapport aux compagnies de chemins de fer, c'est-à-dire comme expéditeur et propriétaire du grain. Par les motifs déjà mentionnés, et compte tenu particulièrement de l'envergure des opérations de commercialisation de la Commission et de ses relations

that the railways can foresee the impact on the individual producer of a particular failure to provide adequate accommodation in the carriage of grain for the Board there can be no basis for a duty to him.

For these reasons I agree with the conclusion of the Trial Division that the appellants are not persons aggrieved within the meaning of subsection 262(7) of the *Railway Act*, and that it is, therefore, plain and obvious that their action could not succeed.

Even on the assumption, however, that the individual producer may have a cause of action for economic loss which may be shown to have resulted to him from the failure of the railways to provide adequate accommodation for the carriage of grain for the Board, the action is not in my opinion properly constituted as a class action under Rule 1711, paragraph (1) of which reads as follows:

Rule 1711. (1) Where numerous persons have the same interest in any proceeding, the proceeding may be begun, and, unless the Court otherwise orders, continued, by or against any one or more of them as representing all or as representing all except one or more of them.

Judicial decisions, such as *Naken v. General Motors of Canada Ltd.* (1979) 92 D.L.R. (3d) 100 (Ont. C.A.), which have considered the essential requirement for a class action under similar rules, have indicated that the action, if successful, must be beneficial to all the members of the class, or as sometimes put, if the plaintiffs win, all win. In the present case the appellants claim as the holders of permit books for the crop years 1977-1978 and 1978-1979. That quality would not by itself necessarily entitle the individual producer to a share of the damages that might be recovered and paid to the Board for distribution. As indicated above, the equitable distribution of any surplus earned by the Board by its sale of grain is distributed not to the holders of permit books, as such, but to the holders of certificates showing the grain that has been sold and delivered to the Board during a crop year. The surplus payable to the holders of certificates for the crop years in question has been distributed to them. Those certificates would not entitle them to

avec les compagnies de chemins de fer, il ne s'agit pas là, à mon avis, d'une position défendable. Puisqu'il est impossible pour les compagnies de chemins de fer de prévoir l'effet que produirait sur le producteur individuel un éventuel défaut de fournir des installations suffisantes en vue du transport du grain pour la Commission, il ne saurait y avoir d'obligation envers lui.

Par ces motifs, je conviens avec la Division de première instance que les appelants ne sont pas des personnes lésées au sens du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*, et qu'il est donc manifeste que leur action ne saurait être accueillie.

A supposer même que le producteur individuel ait une cause d'action pour un manque à gagner dont il rapporterait la preuve qu'il est dû au défaut par les compagnies ferroviaires de fournir des installations suffisantes en vue du transport du grain pour la Commission, l'action n'a pas été, à mon avis, valablement intentée comme demande collective en vertu de la Règle 1711. L'alinéa (1) de cette Règle est ainsi conçu:

Règle 1711. (1) Lorsque plusieurs personnes ont le même intérêt dans une procédure, la procédure peut être engagée et, sauf ordre contraire de la Cour, être poursuivie par ou contre l'une ou plusieurs d'entre elles en tant que représentant toutes ces personnes ou en tant que les représentant toutes à l'exception d'une d'entre elles ou plus.

Il ressort de décisions telles que *Naken c. General Motors of Canada Ltd.* (1979) 92 D.L.R. (3^e) 100 (C.A. Ont.), qui ont examiné la condition essentielle que doit rencontrer une demande collective sous le régime des règles semblables, que cette action, si elle est accueillie, doit profiter à tous les membres de la classe, ou, comme il est dit quelquefois, il faut que si les demandeurs gagnent, tous les intéressés gagnent. En l'espèce, les appelants agissent à titre de titulaires de livrets de permis pour les campagnes agricoles de 1977-1978 et de 1978-1979. Cela ne suffirait pas à permettre au producteur individuel d'avoir une part dans les dommages-intérêts qui pourraient être recouverts et payés à la Commission pour répartition. Comme il a été dit plus haut, le partage équitable de tout surplus découlant de la vente du grain par la Commission est effectué non pas entre les titulaires de livrets de permis, en tant que tels, mais entre les détenteurs de certificats indiquant le grain qui a été vendu et livré à la Commission pendant une campagne agri-

the distribution of any additional surplus which the Board would have realized from the sale of additional grain but for the alleged failure of the respondent railways to provide adequate accommodation. To establish a right to a share of the damages payable to the Board the individual producer would have to show the amount of the additional quota, if any, to which he would have been entitled and able to fill of grain of a particular kind and grade. That would depend on the additional requirements of the Board and the additional grain that the individual producer would have been able to deliver. It is clear that the right of the individual producer would depend on the particular circumstances of his case, and that there would be the possibility of different defences based on such circumstances. There is not, therefore, the basis for a class action.

The appellants have attempted to overcome the difficulty of establishing the individual right to damages of each producer by casting their recourse in the nature of a derivative action and seeking to have the Board charged with the responsibility for distributing the damages payable to it. The appellants do not have standing to bring a derivative action to enforce the rights of the Board. Neither would the Board have statutory authority, nor could it be properly compelled by a court, to distribute damages payable to it to the holders of permit books in the crop years in question according to what it judges should be their individual entitlement. A surplus resulting from the payment of damages to the Board would not be subject to distribution pursuant to section 26 of the *Canadian Wheat Board Act* or any other provision of the Act, such as section 30, which also applies to the distribution of surplus in respect of grain actually sold and delivered.

For all of these reasons I would dismiss the appeal with costs.

* * *

URIE J.: I concur.

* * *

MAGUIRE D.J.: I concur.

cole. Le surplus payable aux détenteurs de certificats pour les campagnes agricoles en question leur a été distribué. Ces certificats ne leur donnent pas droit à la distribution de tout surplus additionnel que la Commission aurait pu retirer d'une vente additionnelle de grain sans le prétendu défaut par les compagnies intimées de fournir des installations suffisantes. Pour établir son droit à une part des dommages-intérêts payables à la Commission, un producteur individuel aurait à établir la portion du contingent additionnel, si contingent il y a, de grain d'un genre et d'une qualité particuliers à laquelle il aurait eu droit et qu'il aurait pu livrer. Cela dépendrait des demandes supplémentaires de la Commission et du grain additionnel que le producteur individuel aurait pu livrer. Il est clair que le droit du producteur individuel dépendrait des circonstances particulières de son cas, et que diverses justifications pourraient être offertes selon ces circonstances. Les appelants ne sont donc pas fondés à tenter une demande collective.

Les appelants ont tenté de tourner la difficulté d'établir le droit de chaque producteur à des dommages-intérêts en exerçant leur recours sous forme d'une action dérivée et en faisant attribuer à la Commission la responsabilité de répartir les dommages-intérêts qui lui seraient versés. Ils ne sont pas fondés à tenter une action dérivée pour exercer les droits de la Commission. La Commission n'est pas légalement autorisée, et un tribunal ne saurait l'obliger, à répartir les dommages-intérêts qui lui seraient versés entre les titulaires de livrets de permis pour les campagnes agricoles considérées selon ce qu'elle croirait être la part de chacun. Le surplus qui proviendrait du paiement de dommages-intérêts à la Commission ne serait pas susceptible de répartition sous le régime de l'article 26 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou de toute autre disposition de la Loi (par exemple l'article 30) qui s'applique également à la répartition du surplus pour ce qui est du grain réellement vendu et livré.

Par ces motifs, j'estime qu'il convient de rejeter l'appel avec dépens.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MAGUIRE: Je souscris aux motifs ci-dessus.