

**Gateway Packers 1968 Limited (Applicant)**

v.

**Burlington Northern (Manitoba) Limited and City of Winnipeg (Respondents)**

Court of Appeal, Jackett C.J., Dumoulin and Thurlow JJ.—Winnipeg, September 15, 16, 17, 1971.

*Judicial Review—Railways—Decision of Canadian Transport Commission—Relocation of trackage for urban renewal project—Approval by CTC—Whether relocation “required” by railway—Whether relocation a “deviation” or “abandonment” of trackage—Intervention by third person—Whether natural justice denied—No open hearing asked for—No request made for submissions of others—Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234, secs. 168, 181 and s. 53(2) (now R.S.C. 1970, c. R-2, secs. 106, 119, and National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(2)), Federal Court Act, 1970, c. 1, s. 28.*

A railway company applied to the Canadian Transport Commission for permission to relocate certain of its trackage in Winnipeg in furtherance of a contract for the sale of certain of its property to the city for an urban renewal project. A copy of the railway's application was served on the Gateway company, which filed an intervention with the Commission in accordance with the rules of the Commission. Its intervention was based on two grounds: (1) under s. 181 (now s. 119) of the *Railway Act*, that the relocation was “required” not by the railway but by the city; and (2) under s. 168 (now s. 106) of the *Railway Act*, that the relocation was not a “deviation” but an “abandonment” of trackage. No issue of fact was raised before the Commission relating to these two grounds and no factual material was put before the Commission by any other person in any way bearing on those two grounds. The Commission approved the application. The Gateway company appealed from the Commission's approval and at the same time moved to set it aside under s. 28 of the *Federal Court Act*, on the ground, in addition to these mentioned above, that the Gateway company had been denied natural justice because the Commission failed to grant it a public hearing or permit it to answer submissions made by others, and failed to receive evidence on disputed questions of fact.

*Held*, dismissing the appeal and motion:

1. The relocation was “required” by the railway within the meaning of s. 181 (now s. 119) of the *Railway Act*.

2. The relocation was a “deviation, change or alteration” of trackage within the meaning of s. 181 (now s. 119) of the *Railway Act* even though it might also be an “abandonment” thereof within the meaning of s. 168 (now s. 106).

**Gateway Packers 1968 Limited (Appelante)**

c.

**Burlington Northern (Manitoba) Limited et la ville de Winnipeg (Intimées)**

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Dumoulin et Thurlow—Winnipeg, les 15, 16 et 17 septembre 1971.

*Examen judiciaire—Chemins de fer—Décision de la Commission canadienne des transports—Déplacement de la voie dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine—Approbation de la CCT—Le déplacement est-il «voulu» par le chemin de fer?—Le déplacement est-il une «déviaton» ou un «abandon» de voie?—Intervention d'un tiers—Y a-t-il déni de justice naturelle?—Aucune demande d'audience publique—Aucune demande concernant d'autres prétentions—Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, c. 234, arts. 168, 181 et s. 53(2), (actuellement, S.R.C. 1970, c. R-2, arts. 106, 119 et Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 64(2)), Loi sur la Cour fédérale, 1970, c. 1, art. 28.*

Une compagnie de chemin de fer présenta une requête à la Commission canadienne des transports pour obtenir la permission de déplacer certaines de ses voies à Winnipeg, pour faciliter l'exécution du contrat de vente de certains de ses terrains à la ville aux fins d'un projet de rénovation urbaine. Une copie de la requête de la compagnie de chemin de fer fut signifiée à la compagnie Gateway qui déposa une intervention à la Commission conformément aux règles de la Commission. Son intervention était fondée sur deux moyens: (1) en vertu de l'art. 181 (actuellement art. 119) de la *Loi sur les chemins de fer*, que le déplacement n'était pas «voulu» par le chemin de fer mais par la ville; et (2) en vertu de l'art. 168 (actuellement art. 106) de la *Loi sur les chemins de fer*, que le déplacement n'était pas une «déviaton» mais un «abandon» de voie. Devant la Commission, il ne fut soulevé aucune question de fait sur ces deux moyens et aucune autre personne n'y présenta de documents sur les faits portant de quelque manière que ce soit sur ces deux moyens. La Commission a approuvé la demande. La compagnie Gateway interjeta appel de l'approbation de la Commission et, en même temps, fit une demande d'annulation en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*; outre les motifs susmentionnés, la compagnie Gateway invoqua le fait que la justice naturelle lui avait été refusée car la Commission ne lui avait accordé d'audience publique ou permis de répondre aux prétentions des autres parties, et qu'elle n'avait pas recueilli de preuves sur les questions de fait en litige.

*Arrêt*: rejet de l'appel et de la requête:

1. Le déplacement était «voulu» par le chemin de fer dans l'acception de l'art. 181 (actuellement art. 119) de la *Loi sur les chemins de fer*.

2. Le déplacement était une «déviaton, changement ou modification» des voies dans l'acception de l'art. 181 (actuellement art. 119) de la *Loi sur les chemins de fer*.

3. The Gateway company could have obtained copies of documents filed with the Commission by searching the Commission's files or by requesting them, and under the Commission's rules the Gateway company could have had an open hearing if it had asked for one; and not having done so it could not complain of having been deprived of a fair hearing. Moreover, the Gateway company's intervention was confined to the two grounds specified therein, and it could not be doubted that the Commission in its consideration of the proceedings had concluded, as it was entitled to do, that there was no dispute between the parties as to any relevant fact.

*Wiswell v. Winnipeg* [1965] S.C.R. 512, distinguished; *Bell Telephone Co. v. C.N.R.* [1932] S.C.R. 222, applied.

APPEAL from order of Canadian Transport Commission and application to set it aside.

*P. Schulman* and *M. Schulman* for applicant.

*K. B. Peters* and *G. Anderson* for City of Winnipeg.

*G. Kroft* and *D. Baizley* for Burlington Northern (Manitoba) Ltd.

*M. Cuddihy* for Canadian Transport Commission.

JACKETT C.J. (orally)—This proceeding is a combination of an appeal from Order No. R-12160 made by the Canadian Transport Commission on July 12, 1971, and an application under s. 28 of the *Federal Court Act* to set aside that order.<sup>1</sup>

An application was made by the first respondent (hereinafter referred to as "Midland") by a solicitor's letter, bearing date February 1, 1971, and addressed to the Canadian Transport Commission which, as subsequently amended, reads, in part:

On behalf of The Midland Railway Company of Manitoba application is hereby made under Section 181 of the Railway Act, Revised Statutes of Canada 1952, Chapter 234 and amendments thereto, for authority to relocate certain of the Company's track and facilities located within the City of Winnipeg.

The track in respect to which the said authority for relocation is sought is shown marked in yellow on Plan No.

même s'il pouvait s'agir d'un «abandon» de ces dernières dans l'acception de l'art. 168 (actuellement art. 106).

3. La compagnie Gateway aurait pu obtenir copies des documents déposés à la Commission en inspectant les dossiers de la Commission ou en les exigeant; en vertu des règles de la Commission, elle aurait pu obtenir une audience publique si elle en avait fait la demande; mais ayant omis de le faire, elle ne pouvait pas se plaindre d'avoir été privée d'une audience juste. En outre, la compagnie Gateway limita son intervention aux deux moyens spécifiés aux présentes, et il paraît évident que, lorsque la Commission étudia le différend, elle conclut, comme elle était en droit de le faire, qu'il n'y avait pas de litige entre les parties portant sur des faits pertinents.

Distinction à faire avec l'arrêt *Wiswell c. Winnipeg* [1965] R.C.S. 512; arrêt suivi: *Bell Telephone Co. c. C.N.R.* [1932] R.C.S. 222.

APPEL d'une ordonnance de la Commission canadienne des transports et requête en annulation.

*P. Schulman* et *M. Schulman* pour l'appelante.

*K. B. Peters* et *G. Anderson* pour la ville de Winnipeg.

*G. Kroft* et *D. Baizley* pour la Burlington Northern (Manitoba) Ltd.

*M. Cuddihy* pour la Commission canadienne des transports.

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—Ce procès comprend à la fois un appel interjeté de l'ordonnance n° R-12160 rendue le 12 juillet 1971 par la Commission canadienne des transports et une demande d'annulation de ladite ordonnance<sup>1</sup> aux termes de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

La première intimée (ci-après dénommée «Midland») présenta une requête par lettre envoyée par son procureur, portant la date du 1<sup>er</sup> février 1971 et adressée à la Commission canadienne des transports, dont voici un extrait après modification ultérieure:

[TRADUCTION] Au nom de la Midland Railway Company of Manitoba, une requête est faite par les présentes aux termes de l'article 181 de la Loi sur les chemins de fer (Statuts Révisés du Canada 1952, c. 234 et modifications) en vue d'obtenir l'autorisation de déplacer une partie de la voie ferrée de la compagnie et des installations situées dans la ville de Winnipeg.

La voie ferrée pour laquelle on demande une autorisation de déplacement, est indiquée en jaune sur le plan n° 1. Le

1. The proposed new location for the track and facilities is shown marked in red on Plan No. 2. Both of the said plans have been certified by the proper officers of the applicant and have been previously filed.

The land upon which the track and facilities are to be located is marked in green on Plan No. 2. All of this land is presently owned by the applicant.

This application is being made pursuant to a contract between the City of Winnipeg and the applicant whereby the applicant has agreed to sell and the City has agreed to buy all of the applicant's property lying East of McPhillips Street in the City of Winnipeg, for the purpose of an urban renewal project. As part of the said agreement the applicant undertook to apply to the Railway Transport Committee of the Canadian Transportation Commission for approval of the necessary relocation.

The said relocation will involve the elimination of ten street crossings now used by the applicant. The only new crossings which will be required are over Pacific Avenue and over the unopened and unused portion of Winnipeg Avenue as shown on Plan No. 2. Approval of these crossings is hereby requested.

On July 12, 1971, the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission made an order (Order No. R-12160), the operative part of which reads, in part, as follows:

THE COMMITTEE HEREBY ORDERS THAT:

1. Plan No. 2 dated March 19, 1970, which is a plan, profile and book of reference showing the location of the relocated tracks and other railway facilities of the Applicant Company, situated north of Notre Dame Avenue and west of McPhillips Street, in the City of Winnipeg, is approved and sanctioned.

2. The said relocated tracks will replace the existing trackage, as shown in yellow on Plan No. 1 dated March 19, 1970.

The appeal and the application under s. 28 of the *Federal Court Act* are in respect of the order aforesaid.

The notice of the application under s. 28 states that the following are the grounds of the application:

1. That the Commission failed to apply Section 181 of The Railway Act, R.S.C. 1952, Chap. 234, in its interpretation of said Section 181 of The Railway Act when it failed to find that the said relocation by deviation of trackage was not required by the Applicant to be made in the railway.

2. That the Commission failed to apply Section 168 of The Railway Act in its interpretation of the sections of The

nouveau tracé proposé de la voie ferrée et des installations est indiqué en rouge sur le plan n° 2. Ces deux plans ont été attestés par les dirigeants appropriés de la requérante et ont été auparavant versés au dossier.

Le terrain sur lequel la voie ferrée et les installations doivent être situées est indiqué en vert sur le plan n° 2. Le terrain tout entier appartient actuellement à la requérante.

Cette requête est présentée par suite d'un contrat entre la ville de Winnipeg et la requérante en vertu duquel cette dernière consentait à vendre et la ville consentait à acheter tous les terrains de la requérante se trouvant à l'est de la rue McPhillips dans la ville de Winnipeg dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Conformément à cet accord, la requérante entreprit de présenter une requête auprès du Comité des transports par chemins de fer de la Commission canadienne des transports pour obtenir l'approbation du déplacement nécessaire.

Ledit déplacement entraîne la suppression de dix passages à niveau actuellement utilisés par la requérante. Les seuls nouveaux passages qui seront nécessaires, se trouveront au-dessus de l'avenue Pacific et au-dessus de la portion non-utilisée et fermée de l'avenue Winnipeg indiqués sur le plan n° 2. Par les présentes, il est demandé approbation de ces passages à niveau.

Le 12 juillet 1971, le Comité des transports par chemins de fer de la Commission canadienne des transports décerna une ordonnance (ordonnance n° R-12160), dont voici un extrait de la partie exécutoire:

[TRADUCTION] LE COMITÉ ORDONNE CE QUI SUIT:

1. Est approuvé et sanctionné le plan n° 2 en date du 19 mars 1970, qui est un plan, profil et livre de renvois indiquant l'emplacement des rails et des autres installations ferroviaires, une fois déplacés, de la compagnie requérante, situé au nord de l'avenue Notre-Dame et à l'ouest de la rue McPhillips, dans la ville de Winnipeg.

2. Lesdits rails déplacés remplaceront les rails existants, tel qu'il est indiqué en jaune sur le plan n° 1, en date du 19 mars 1970.

En vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la requérante a fait appel et présenté une demande au sujet de l'ordonnance susmentionnée.

L'avis de la demande faite en vertu de l'art. 28 expose que les moyens de la demande sont les suivants:

[TRADUCTION] 1. La Commission n'a pas appliqué l'article 181 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, c. 234, dans l'interprétation qu'elle en a faite, en omettant de décider que ledit déplacement par déviation de voies ferrées du chemin de fer n'était pas réclamé par la requérante.

2. La Commission n'a pas appliqué l'article 168 de la *Loi sur les chemins de fer* dans l'interprétation qu'elle a faite des

Railway Act, specifically 168 and 181, when it found that the application of The Midland Railway Company of Manitoba was one for relocation by deviation of trackage and did not constitute an abandonment of a branch line.

3. That the Commission failed to grant the Intervener, Gateway Packers 1968 Ltd. a public hearing.

4. That the Commission failed to permit the Intervener, Gateway Packers 1968 Ltd. to consider and answer submissions by other persons, namely:—

(a) The submission of the Mayor of the City of Winnipeg;  
 (b) The undertaking of the Midland Railway Company of Manitoba "to develop the site of the relocated railway in such a way as to permit Crescent Fruit Co. Ltd. to carry on its fruit and produce business as soon as Crescent has acquired new property and developed its new facilities in the vicinity of the Applicant Company's new track.";

(c) All other submissions which were filed, including those of the Commission's technical advisors;

(d) Relating to the availability of trackage to the Intervener, Gateway Packers 1968 Ltd. at The Midland Railway Company of Manitoba's new location.

5. The Commission failed to receive evidence upon which a decision could be reached, especially since there were conflicting allegations of fact set out in the pleadings filed.

6. The Commission deprived the Intervener, Gateway Packers 1968 Ltd. an opportunity to adduce evidence in support of the allegations contained in its pleadings and to rebut the presumed allegations that The Midland Railway Company of Manitoba's trackage at its new location would be available to the Intervener, Gateway Packers 1968 Ltd.

The Notice of Appeal does not state the grounds of the appeal,<sup>2</sup> but it would appear from the applicant's Memorandum of Points of Argument that the section 28 motion fairly outlines the grounds upon which both the appeal and the section 28 motion are based.

In effect, according to the section 28 notice of motion, the applicant seeks relief on the following grounds:

(a) it is alleged that the Commission erred in law in sanctioning a "deviation" of trackage under s. 181 of the *Railway Act*, which was not "required" by the railway company<sup>3</sup>;

(b) it is alleged that the Commission erred in law in concluding that what the applicant

articles de la *Loi sur les chemins de fer*, en particulier les articles 168 et 181, lorsqu'elle a décidé que la demande de la Midland Railway Company of Manitoba était une demande de déplacement par déviation des voies et ne constituait pas un abandon d'embranchement.

3. La Commission a omis d'accorder une audience publique à l'intervenante, la Gateway Packers 1968 Ltd.

4. La Commission a failli en ne permettant pas à l'intervenante, la Gateway Packers 1968 Ltd., d'examiner les propositions d'autres personnes et d'y répondre, savoir:

a) La proposition du maire de la ville de Winnipeg;  
 b) L'entreprise de la Midland Railway Company of Manitoba de mettre en valeur le site du chemin de fer déplacé de façon à ce que la Crescent Fruit Co. Ltd. puisse poursuivre son commerce de fruits et de produits dérivés aussitôt que ladite compagnie aura acquis de nouveaux terrains et aura bâti ses nouvelles installations dans le voisinage de la nouvelle voie ferrée de la compagnie requérante;  
 c) Toutes les autres propositions produites, y compris celles des conseillers techniques de la Commission;  
 d) Celles qui se rapportent à la mise à la disposition de l'intervenante, la Gateway Packers 1968 Ltd., des voies dans le nouvel emplacement de la Midland Railway Company of Manitoba.

5. La Commission a omis de recueillir des preuves lui permettant de rendre une décision, en particulier du fait que certaines allégations de faits exposées dans les plaidoiries produites étaient contradictoires.

6. La Commission a privé l'intervenante, la Gateway Packers 1968 Ltd., de la possibilité d'apporter des preuves pour appuyer les prétentions contenues dans sa plaidoirie et de réfuter les prétentions présumées selon lesquelles les voies de la Midland Railway Company of Manitoba, dans leur nouvel emplacement, seraient mises à la disposition de l'intervenante, la Gateway Packers 1968 Ltd.

L'avis d'appel n'expose pas les moyens d'appel<sup>2</sup> mais il ressort du factum de la requérante que la requête aux termes de l'art. 28 souligne nettement les moyens sur lesquels à la fois l'appel et la requête aux termes de l'art. 28 sont fondés.

En effet, selon l'avis de requête de l'art. 28, la requérante cherche à obtenir réparation sur les moyens suivants:

a) il est invoqué que la Commission a commis une erreur de droit en sanctionnant une «déviation» de voies aux termes de l'art. 181 de la *Loi sur les chemins de fer* qui n'était pas «demandée» par la compagnie de chemins de fer<sup>3</sup>;

b) il est invoqué que la Commission a commis une erreur de droit en concluant que, ce que

sought was a "deviation" within s. 181 of the *Railway Act* and not an "abandonment" of a "line of railway" within s. 168 of the Act; and

(c) that the applicant, being a person who was entitled to a hearing by the Commission before the order was made, was not given such a hearing in that

- (i) the Commission failed to grant the applicant a public hearing,
- (ii) the Commission failed to permit the applicant to consider and answer certain specified submissions,
- (iii) the Commission failed to receive evidence upon which a decision could be reached, especially since there were conflicting allegations of fact, and

(iv) the Commission deprived the applicant of an opportunity to adduce evidence in support of allegations contained in its pleadings and to rebut the "presumed allegations" that the railway company's trackage at its new location would be available to the applicant.

The Midland Railway Company was incorporated by chapter 59 of the Statutes of Manitoba of 1903, which statute authorized it to "locate, . . . construct, . . . and operate, alter and keep in repair" *inter alia* "a railway . . . commencing at the City of Winnipeg and running . . . to a point on the international boundary at or near the Town of Emerson". (By Act of the Manitoba Legislature passed on July 27, 1971, Midland's name was changed to Burlington Northern (Manitoba) Limited.) By s. 2 of chapter 87, Statutes of Canada 1927, it was enacted that: "The works which the Company, by its said act of incorporation, is empowered to undertake and operate, and the undertaking of the Company, are hereby declared to be works for the general advantage of Canada." By virtue of s. 92(10)(c) and s. 91(29) of the *British North America Act, 1867*, this had the effect of bringing such "works" within the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.

la requérante cherchait à obtenir, était une «déviation» au sens de l'art. 181 de la *Loi sur les chemins de fer* et non pas l'«abandon» d'une «ligne de chemin de fer» au sens de l'art. 168 de la Loi; et

c) qu'une audience devant la Commission ne fut pas accordée à la requérante, personne morale qui y avait droit, avant que l'ordonnance soit rendue, dans la mesure où

- (i) la Commission a omis d'accorder à la requérante une audience publique,
- (ii) la Commission a omis d'autoriser la requérante à examiner certaines propositions précises et à y répondre,
- (iii) la Commission a omis de recueillir des preuves lui permettant de rendre sa décision, en particulier du fait que certaines allégations de faits étaient contradictoires, et

(iv) la Commission a privé la requérante de la possibilité d'apporter des preuves pour appuyer les prétentions contenues dans sa plaidoirie et pour réfuter les «prétentions présumées» selon lesquelles les voies de la compagnie de chemin de fer dans leur nouvel emplacement seraient mises à la disposition de la requérante.

La Midland Railway Company fut constituée en corporation par le chapitre 59 des Statuts du Manitoba de 1903 qui l'autorisait à [TRADUCTION] «tracer, . . . construire, . . . et faire fonctionner, modifier et entretenir» entre autres «un chemin de fer . . . partant de la ville de Winnipeg et allant . . . jusqu'à un point de la frontière internationale, soit à la ville d'Emerson ou près de cette dernière». (Par une loi de la législature du Manitoba passée le 27 juillet 1971, le nom corporatif Midland fut modifié en Burlington Northern (Manitoba) Limited.) L'article 2 du chapitre 87 (Statuts du Canada de 1927) établissait que: «Les ouvrages que la Compagnie, par ladite loi qui la constitue en corporation, a été autorisée à entreprendre et mettre en valeur, et l'entreprise de la Compagnie sont par les présentes déclarés ouvrages d'utilité générale pour le Canada». Selon les art. 92(10)(c) et 91(29) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique 1867*, cette législation a eu pour effet de placer ces «ouvrages» sous la compétence législative du Parlement du Canada.

Before coming to the actual questions to be decided, it may be helpful to review in a general way some of the statutory law that has to be considered.

Following the pattern set by Railway Companies Clauses legislation in England, the *Railway Act of Canada* provides a Code to regulate the construction and operation of railways that are within the legislative jurisdiction of Parliament. In effect, once legislative authority has been granted to construct and operate a particular line of railway, the authorizing Act must, if the line of railway is within the legislative jurisdiction of Parliament, be read with the *Railway Act*. The *Railway Act* has been made expressly applicable to a railway that has been declared to be a work for the general advantage of Canada. See s. 7 thereof.

When considering the relevant regulatory provisions of the *Railway Act*, it is necessary to have in mind the provisions of the *National Transportation Act* governing the Canadian Transport Commission. As the order under attack was made prior to July 15, 1971, when the Revised Statutes of 1970 came into force, I propose, in these reasons, to refer to the provisions of that Act and of the *Railway Act* as they were before that time.

The Canadian Transport Commission was constituted by the *National Transportation Act*, chapter 69 of the Statutes of 1966-67. See s. 6 which reads, in part:

6. (1) There shall be a commission, to be known as the Canadian Transport Commission, consisting of not more than seventeen members appointed by the Governor in Council.

(2) The Commission is a court of record and shall have an official seal which shall be judicially noticed.

By s. 94 of the *National Transportation Act* read with the Schedule to that Act, the *Railway Act* is amended so as to substitute the new Commission for the Board of Transport Commissioners wherever the latter Commissioners were referred to in that Act. Some of the provisions of the *Railway Act* that were not repealed by the *National Transportation Act* and that

Avant d'aborder les véritables questions à trancher, il peut être utile d'examiner de manière générale certaines des lois dont il nous faudra tenir compte.

Suivant le modèle établi par la législation anglaise sur les compagnies de chemin de fer, la *Loi sur les chemins de fer* du Canada fournit un code pour réglementer la construction et la gestion des chemins de fer qui relèvent de la compétence législative du Parlement. En effet, une fois accordée l'autorisation législative de construire et de gérer une ligne de chemin de fer donnée, la loi habilitante doit, si la ligne de chemin de fer relève de la compétence législative du Parlement, être lue en corrélation avec la *Loi sur les chemins de fer*. La *Loi sur les chemins de fer* s'applique expressément à un chemin de fer qui a été déclaré constituer un ouvrage à l'avantage général du Canada. Voir l'art. 7 de cette dernière.

Quand on envisage les dispositions réglementaires pertinentes à la *Loi sur les chemins de fer*, il faut garder à l'esprit les dispositions de la *Loi nationale sur les transports* qui régit la Commission canadienne des transports. Comme l'ordonnance attaquée fut rendue avant le 15 juillet 1971, date à laquelle les Statuts révisés de 1970 entrèrent en vigueur, je propose de citer, dans ces motifs, les dispositions de ladite loi et de la *Loi sur les chemins de fer* tels qu'ils étaient antérieurement.

La Commission canadienne des transports fut établie par la *Loi nationale sur les transports*, chapitre 69 des Statuts 1966-1967. Voir l'art. 6 dont voici un extrait:

6. (1) Est établie une commission appelée Commission canadienne des transports, formée d'au plus dix-sept membres nommés par le gouverneur en conseil.

(2) La Commission est une cour d'archives et elle a un sceau officiel de notoriété publique.

D'après l'art. 94 de la *Loi nationale sur les transports* lu en corrélation avec l'annexe de ladite loi, la *Loi sur les chemins de fer* est modifiée pour substituer la nouvelle Commission à la Commission des transports du Canada chaque fois que cette dernière Commission était mentionnée dans ladite loi. Certaines dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* qui ne

regulate the proceedings of the new Commission are:

19. (1) The Commissioners shall sit at such times and conduct their proceedings in such manner as may seem to them most convenient for the speedy despatch of business.

(2) They may, subject to the provisions of this Act, sit either together or separately, and either in private or in open court; but any complaint made to them shall, on the application of any party to the complaint, be heard and determined in open court.

20. Subject to the provisions of this Act, the Board may make rules and provisions respecting

- (a) the sittings of the Board;
- (b) the manner of dealing with matters and business before the Board;
- (c) the apportionment of the work of the Board among its members, and the assignment of members to sit at hearings, and to preside thereat; and
- (d) generally, the carrying on of the work of the Board, the management of its internal affairs, and the duties of its officers and employees;

and in the absence of other rule or provision as to any such matter, such matter shall be in the charge and control of the Chief Commissioner or such other member or members of the Board as the Board directs.

\* \* \*

45. (3) The finding or determination of the Board upon any question of fact within its jurisdiction is binding and conclusive.

\* \* \*

49. No order of the Board need show upon its face that any proceeding or notice was had or given, or any circumstance necessary to give it jurisdiction to make such order.

I turn now to the part of the *Railway Act* in which are found secs. 168 and 181. It will be remembered that s. 181 is the provision upon which the Commission bases the order under attack, and secs. 168 and 181 are the provisions that the applicant says have been wrongly applied.

The scheme of the legislation is that a railway company's authority to construct a line of railway is to be found in a statute passed to authorize the particular railway. However, by virtue of s. 169 of the *Railway Act*, a company cannot commence construction of a railway or any part of it until, among other things,

furent pas abrogées par la *Loi nationale sur les transports* et qui réglementent la procédure de la nouvelle Commission sont:

19. (1) Les commissaires siègent aux époques et procèdent selon les formes qui leur paraissent les plus propices à la prompte expédition des affaires.

(2) Ils peuvent, sous réserve des dispositions de la présente loi, siéger conjointement ou séparément, et soit en chambre, soit en audience publique. Toutefois, toute plainte portée devant eux doit, à la demande d'une partie à la plainte, être entendue et jugée en audience publique.

20. Sous réserve des dispositions de la présente loi, la Commission peut édicter des règles et prescriptions relativement:

- a) aux séances de la Commission;
- b) à la manière de disposer des affaires et des questions portées devant la Commission;
- c) à la répartition du travail de la Commission entre ses membres, et à l'assignation des membres qui doivent prendre part aux séances et les présider; et
- d) en termes généraux, à l'accomplissement des travaux de la Commission, à sa régie interne et aux devoirs de ses fonctionnaires et employés;

et à défaut d'autre règle ou prescription touchant semblable question, cette question ressortit au commissaire en chef ou à tel autre membre ou tels autres membres que la Commission désigne.

\* \* \*

45. (3) La décision de la Commission sur toute question de fait de sa compétence est obligatoire et définitive.

\* \* \*

49. Il n'est pas nécessaire qu'une ordonnance de la Commission indique à sa face même qu'une procédure a été intentée, qu'un avis a été obtenu ou donné, ou qu'une circonstance essentielle existe qui procure à la Commission la compétence de rendre cette ordonnance.

J'aborde maintenant la partie de la *Loi sur les chemins de fer* où se trouvent les art. 168 et 181. On n'oubliera pas que c'est sur l'art. 181 que la Commission fonde l'ordonnance attaquée et que ce sont les art. 168 et 181 qui, aux dires de la requérante, ont été mal appliqués.

Le but de la législation est d'insérer le pouvoir accordé à une compagnie de chemins de fer de construire une ligne de chemins de fer dans une loi adoptée pour autoriser ce chemin de fer en particulier. Toutefois, en vertu de l'art. 169 de la *Loi sur les chemins de fer*, une compagnie ne peut commencer à construire un chemin de

(a) the "general location" has been approved by the Commission as contemplated by s. 170, which reads in part as follows:

170. (1) The company shall prepare, and submit to the Board, in duplicate, a map showing the general location of the proposed line of the railway, the termini and the principal towns and places through which the railway is to pass, giving the names thereof, the railways, navigable streams and tidewaters, if any, to be crossed by the railway, and such as may be within a radius of thirty miles of the proposed railway, and, generally, the physical features of the country through which the railway is to be constructed, and shall give such further or other information as the Board may require.

\* \* \*

(3) The Board may approve such map and location, or any portion thereof, or may make or require such changes and alterations therein as it deems expedient.

and

(b) the necessary "plan, profile and book of reference" have been "sanctioned" by the Commission as contemplated by secs. 171 to 173, which read, in part:

171. (1) Upon compliance with the provisions of section 170, the company shall make a plan, profile and book of reference of the railway.

(2) The plan shall show

(a) the right of way, with lengths of sections in miles;

(b) the names of terminal points;

(c) the station grounds;

(d) the property lines and owners' names;

(e) the areas and length and width of lands proposed to be taken, in figures, stating every change of width; or other accurate description thereof;

(f) the bearings; and

(g) all open drains, watercourses, highways and railways proposed to be crossed or affected.

(3) The profile shall show the grades, curves, highway and railway crossings, open drains and watercourses.

(4) The book of reference shall describe the portion of land proposed to be taken in each lot to be traversed, giving numbers of the lots, and the area, length and width of the portion of each lot proposed to be taken, and names of owners and occupiers so far as they can be ascertained.

fer en totalité ou en partie tant que, entre autres choses:

a) le «tracé général» n'a pas été approuvé par la Commission de la manière prévue à l'art. 170 dont voici un extrait:

170. (1) La compagnie doit préparer et soumettre en double à la Commission une carte indiquant le tracé général de la ligne projetée du chemin de fer, les têtes de ligne, les principales villes et principaux endroits par où doit passer la voie, avec leurs noms, les chemins de fer, les rivières navigables et celles qui ont des marées, s'il en est, que doit traverser le chemin de fer, ainsi que les principales villes et les principaux endroits qui se trouvent dans un rayon de trente milles du chemin de fer projeté, et, en termes généraux, la configuration physique du pays que traversera ce chemin de fer, et elle doit donner tout renseignement supplémentaire ou autre que peut exiger la Commission.

\* \* \*

(3) La Commission peut approuver cette carte et ce tracé, en totalité ou en partie, et elle peut y faire ou exiger les changements et les modifications qu'elle juge opportuns.

et

b) les «plan, profil et livre de renvoi» nécessaires n'ont pas été «approuvés» par la Commission, de la manière prévue aux art. 171 à 173 dont voici des extraits:

171. (1) Après qu'elle s'est conformée aux dispositions de l'article 170, la compagnie doit faire un plan, un profil et un livre de renvoi du chemin de fer.

(2) Le plan doit indiquer

a) l'emplacement de la voie, avec les longueurs des sections en milles;

b) les noms des têtes de ligne;

c) les emplacements des gares et stations;

d) les lignes de division des propriétés, avec les noms des propriétaires;

e) les étendues et les longueurs et largeurs, en chiffres, des terres qu'il est question de prendre, chaque variation de largeur ou autre description exacte desdites terres y étant indiquée;

f) les directions; et

g) tous les fossés ouverts, les cours d'eau, les voies publiques et les chemins de fer qu'il s'agit de traverser ou de toucher.

(3) Le profil doit indiquer les déclivités, les courbes, les croisements des voies publiques et des chemins de fer, les fossés ouverts et les cours d'eau.

(4) Le livre de renvoi doit décrire la partie du terrain qu'il est question de prendre dans chacun des lots à traverser, en donnant les numéros des lots, la superficie, la longueur et la largeur de la partie de chaque lot qu'il s'agit de prendre, ainsi que les noms des propriétaires et occupants de ces terrains, autant qu'il est possible de se les procurer.

\* \* \*

173. (1) Such plan, profile and book of reference shall be submitted to the Board, which, if satisfied therewith, may sanction the same.

I now come to s. 181. Once a railway has been located and "sanctioned", there may be a "deviation, change or alteration" in the railway or any portion thereof, "as already constructed, or as merely located and sanctioned". This is provided for by s. 181, which reads in part:

181. (1) If any deviation, change or alteration is required by the company to be made in the railway, or any portion thereof, as already constructed, or as merely located and sanctioned, a plan, profile and book of reference of the portion of such railway proposed to be changed, showing the deviation, change or alteration proposed to be made, shall, in like manner as hereinbefore provided with respect to the original plan, profile and book of reference, be submitted for the approval of the Board, and may be sanctioned by the Board.

\* \* \*

(3) The company may thereupon make such deviation, change, or alteration, and all the provisions of this Act apply to the portion of such line of railway, at any time so changed or proposed to be changed, in the same manner as they apply to the original line.

\* \* \*

(5) Nothing in this section shall be taken to authorize any extension of the railway beyond the termini mentioned in the Special Act.

There is, moreover, a prohibition against any such change, alteration or deviation until s. 181 has been complied with. See s. 182.

In addition to a "deviation, change or alteration" in the "railway" (as authorized by the special Act), there is authority in the *Railway Act* for a railway company, "for the purposes of its undertaking", to "construct, maintain and operate branch lines, not exceeding in any one case six miles in length, from the main line of the railway, or . . . from any branch thereof". See secs. 183, 184 and 185. There are also provisions for industrial spurs (secs. 188 to 190) and stations (s. 191).

Once it has been located, statutory authority to acquire land for the railway, by expropriation

\* \* \*

173. (1) Ces plan, profil et livre de renvoi doivent être soumis à la Commission, qui peut les sanctionner dès qu'ils lui agréent.

J'en arrive maintenant à l'art. 181. Une fois un chemin de fer tracé et «sanctionné», il peut y avoir «déviaton, changement ou modification» dans le chemin de fer ou dans quelque partie de ce dernier, «tel qu'il est déjà construit ou simplement tracé et sanctionné». C'est ce que prévoit l'art. 181 dont voici un extrait:

181. (1) Si la compagnie veut opérer quelque déviation, changement ou modification dans le chemin de fer tel qu'il est déjà construit ou simplement tracé et sanctionné, ou dans quelque partie de ce chemin de fer, un plan, un profil et un livre de renvoi pour la partie du chemin de fer à changer, indiquant la déviation, le changement ou la modification qu'il est question d'opérer, doivent, de la manière prescrite ci-dessus par rapport au plan, au profil et au livre de renvoi originaux, être soumis à l'approbation de la Commission qui peut les sanctionner.

\* \* \*

(3) La compagnie peut dès lors opérer cette déviation, ce changement ou cette modification, et toutes les dispositions de la présente loi s'appliquent à la partie de ladite ligne de chemin de fer ainsi changée ou qu'il est question de changer à quelque époque que ce soit, de la même manière qu'à la ligne tracée en premier lieu.

\* \* \*

(5) Rien au présent article n'autorise le prolongement du chemin de fer au delà des têtes de ligne mentionnées dans la loi spéciale.

En outre, il est interdit d'opérer tout changement, modification ou déviation avant d'avoir rempli toutes les formalités prescrites à l'art. 181. Voir art. 182.

Outre les «déviaton, changement ou modification» dans le «chemin de fer» (autorisés par une loi spéciale), la *Loi sur les chemins de fer* autorise une compagnie de chemins de fer «pour les fins de son entreprise» à «construire, entretenir et mettre en service des embranchements d'une longueur ne dépassant, en aucun cas, six milles à partir de la voie principale ou, . . . d'un embranchement de son chemin de fer». Voir les art. 183, 184 et 185. Il existe aussi des dispositions concernant les embranchements industriels (articles 188 à 190) et les gares et stations (art. 191).

Une fois le chemin de fer tracé, l'on trouve l'autorisation statutaire d'acquérir le terrain

or otherwise, is to be found in the provisions following s. 192.

Finally, there are the provisions concerning abandonment. The general provision, which was first enacted by chapter 47 of 1932-33, reads as follows:

168. The company may abandon the operation of any line of railway with the approval of the Board, and no company shall abandon the operation of any line of railway without such approval.

By subsec. (2) of s. 314H of the *Railway Act*, as amended by the *National Transportation Act* in 1967, "no approval for the abandonment of the operations of any line of railway shall be given under section 168 except in accordance with such regulations as the Governor in Council may make in that regard". Such regulations were made by Order in Council P.C. 1968-1874 dated October 1, 1968. Such regulations contain *inter alia* a provision reading as follows:

6. Where an application has been received by the Commission, the Commission shall hold such hearings with respect to the application as, in its opinion, are necessary to enable all interested persons to present their views on the application.

In 1967, the *National Transportation Act* added sections 314A *et seq.* to the *Railway Act* under the heading "Abandonment and Rationalization of Lines or Operations". For the purpose of these provisions, "branch line" is defined to mean a "line of railway . . . that, relative to a main line . . . , is a subsidiary, secondary or feeder line of railway . . ." In these sections, very detailed provision is made for abandonment of branch lines as so defined.

I turn now to the attacks that are made on the order of the Commission in this proceeding.

The first attack made by Gateway on Order No. R-12160 is rephrased in its Memorandum of Points of Argument to read as follows:

In its interpretation of Section 119 (formerly 181) of the *Railway Act*. It (that is the Commission) erred in law in failing to dismiss the Application on the ground that the Application was being made at the request of the City of

nécessaire par expropriation ou autrement dans les dispositions suivant l'art. 192.

Enfin, sont prévues des dispositions concernant l'abandon. La disposition générale, qui fut tout d'abord adoptée par le chapitre 47 de 1932-1933, est rédigée ainsi:

168. La compagnie peut abandonner l'exploitation de toute ligne de chemin de fer avec l'approbation de la Commission, et nulle compagnie ne doit abandonner l'exploitation de quelque ligne de chemin de fer sans cette approbation.

Le par. (2) de l'art. 314H de la *Loi sur les chemins de fer*, modifié en 1967 par la *Loi nationale sur les transports*, prévoit que «aucune approbation d'abandon de l'exploitation d'une ligne de chemin de fer ne doit être donnée en vertu de l'article 168 sauf en conformité des règlements que le gouverneur en conseil peut établir à ce sujet». Ces règlements furent établis par décret en conseil C.P. 1968-1874 daté du 1<sup>er</sup> octobre 1968. Ces règlements contiennent entre autre la disposition suivante:

6. Lorsque la Commission recevra une demande, elle tiendra, relativement à cette demande, les audiences qu'elle estimera nécessaires pour permettre à tous les intéressés d'exprimer leur opinion au sujet de cette demande.

En 1967, la *Loi nationale sur les transports* ajouta les articles 314A *et suiv.* à la *Loi sur les chemins de fer* sous le titre «abandon et rationalisation de lignes ou d'exploitations». Aux fins de ces dispositions, «embranchements» doit désigner une «ligne de chemin de fer . . . qui, par rapport à la ligne principale . . . , constitue une ligne auxiliaire, secondaire ou de dérivation du chemin de fer . . . ». Ces articles comportent des dispositions très détaillées sur l'abandon des embranchements ainsi définis.

J'aborde maintenant les attaques portées contre l'ordonnance de la Commission à l'instance.

La première attaque de l'ordonnance n° R-12160 portée par la Gateway est exprimée de nouveau dans son factum selon la rédaction suivante:

[TRADUCTION] Dans son interprétation de l'article 119 (antérieurement 181) de la *Loi sur les chemins de fer*, elle (c'est-à-dire la Commission) a commis une erreur de droit omettant de rejeter la demande pour avoir été présentée à la requête de la ville de Winnipeg quand la demande n'était

Winnipeg, and the Application was not required by the Midland Railway for the purpose of its business.

When counsel for the applicant had completed his submissions on this point, the Court indicated that it was of the opinion that there was nothing in it and would not call on the respondents with regard thereto.

In my view, the only arguable basis for the point is that set out in paragraph 12 of the Intervention, where it is said that "The Intervener further states that no deviation, change or alteration is required by the Company with respect to the said track and facilities for the purposes of its business but rather the Applicant is seeking abandonment of its track in order to sell its land and facilities for a profit . . ." It is a tenable view of s. 181 that, where it says "If any deviation . . . is required by the Company to be made in the railway . . ." s. 181 has in mind a requirement for a "deviation" arising exclusively out of the exigencies of the railway business. That, however, in my opinion calls for the reading into the section of a restriction which is not expressed and which is inconsistent with the scheme of the legislation. When the railway as originally authorized is first being located under s. 170, there is no doubt in my mind that the company and the Commission are both bound to take into consideration how best it may be located so as to integrate it into the community of which it is to become a part so as best to advance the interests of the community as a whole. When, therefore, at a later stage, the railway company finds that a re-location of the railway is necessary in order to facilitate the healthy development of the community, in my opinion it becomes a "requirement" of the railway company to bring about such re-location and this is so even though the company had to be shown the light by government agencies whose primary duty is to advance the development of the community. I do not wish to be taken as defining the only classes of case in which the railway company may have a requirement for deviation or change in the location of the railway. I do not, for present purposes, have to express any opinion as to whether there might be circumstances in which a company might be motivated to apply under s. 181 in a situation which would not fall within the words of the section.

pas réclamée par la Midland Railway aux fins de son entreprise.

Quand l'avocat de la requérante eut terminé son exposé sur ce point, la Cour indiqua, qu'à son avis, il ne contenait rien et que les intimés ne seraient pas appelés à argumenter à ce sujet.

A mon sens, c'est à l'alinéa 12 de l'intervention qu'on peut trouver le seul argument soutenable, sur ce point; il y est en effet dit que, [TRADUCTION] «l'intervenant déclare en outre que ce n'est pas une déviation, un changement ou une modification desdites voies et installations que la compagnie veut opérer aux fins de son entreprise mais plutôt que la requérante cherche à abandonner sa voie afin de vendre son terrain et ses installations avec un bénéfice . . . ». Il est permis de soutenir quant à l'art. 181 que lorsqu'il déclare «Si la compagnie veut opérer quelque déviation . . . dans le chemin de fer . . . » cet article implique la nécessité d'une «déviation» provenant exclusivement des besoins de l'entreprise de chemin de fer. Toutefois, à mon avis, il faudrait alors lire dans l'article une restriction qui n'est pas exprimée et qui n'est pas compatible avec le but de la législation. Lorsqu'on fait en vertu de l'art. 170 le premier tracé du chemin de fer tel qu'il a été autorisé à l'origine, je ne doute pas un instant que la compagnie et la Commission soient toutes les deux obligées de prendre en considération le meilleur tracé possible afin de l'intégrer dans la communauté dont il doit faire partie pour servir au mieux les intérêts de la communauté entière. Par conséquent, quand par la suite la compagnie de chemin de fer estime qu'un déplacement du chemin de fer est nécessaire pour faciliter l'aménagement harmonieux de la communauté, la compagnie de chemin de fer se doit, à mon avis, de voir à effectuer un tel déplacement et il en est ainsi même si la compagnie a dû y être incitée par des agences gouvernementales dont la première tâche est de favoriser l'aménagement de la communauté. Je ne veux pas que l'on pense que je définis les seules catégories de cas dans lesquelles la compagnie de chemin de fer peut réclamer une déviation ou un changement dans le tracé de son chemin de fer. Aux fins de la présente, je n'ai pas à exprimer d'opinion sur le point de savoir s'il peut y avoir des circonstances où une compa-

In this case, the application is made so that the area to be vacated by the railway may be sold to the City of Winnipeg "for the purpose of an urban renewal project". Where a railway company cannot continue to operate its railway without blocking such a project unless it alters the location of a part of its line in the City, there is no doubt in my mind that the company has a requirement to make such an alteration within the meaning of s. 181.

I turn now to the second ground upon which Gateway seeks relief in this proceeding. As already indicated, this is that "the Commission erred in law in concluding that what the applicant sought was a 'deviation' within s. 181 of the *Railway Act* and not an 'abandonment' of a line of railway within s. 168 of the Act".

The order of the Commission recites that the Committee was satisfied that

the application is in fact one for the relocation of the Midland Railway by deviation of the trackage, as shown on Plan No. 1, to a location as shown on Plan No. 2, referred to in the heading of this Order and does not constitute an abandonment of a branch line in that trackage to serve the industries above referred to will be available to them at its new location;

and the substantive part of the order is an order that falls within the four corners of s. 181. In my view, what was thereby approved was a "deviation, change or alteration . . . in the railway" and it is therefore a valid order under s. 181. It may be that what is proposed, in the circumstances of this particular case, also involves an abandonment of "the operation of" a "line of railway" that will call for an additional approval under s. 168. Upon this there is no necessity to express any view in this case. It is sufficient to say that no such approval was sought, no such approval was granted by the terms employed by the order and neither Midland nor any other party has suggested that the order has the effect of granting any such approval. If there is inherent in Gateway's submissions on this question a contention that s.

gnie peut avoir des raisons pour faire une demande en vertu de l'art. 181 dans une situation qui ne relèverait pas des termes de l'article.

En l'espèce, la demande est faite pour que la zone que le chemin de fer doit libérer puisse être vendue à la ville de Winnipeg «dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine». Lorsqu'une compagnie de chemin de fer ne peut poursuivre son exploitation sans entraver un tel projet à moins qu'elle ne modifie le tracé d'une partie de ses voies dans la ville, il ne fait aucun doute pour moi que la compagnie peut réclamer une telle modification au sens de l'art. 181.

J'en arrive au deuxième moyen de la demande de la Gateway à l'instance. Comme nous l'avons déjà indiqué, elle soutient que [TRADUCTION] «la Commission a commis une erreur de droit en concluant que, ce que la requérante cherchait à obtenir, était une «dévi-ation» au sens de l'art. 181 de la *Loi sur les chemins de fer* et pas l'«abandon» d'une ligne de chemin de fer aux termes de l'art. 168 de la *Loi*».

L'ordonnance de la Commission expose que le Comité était convaincu que

la requête est bel et bien une requête de Midland Railway en déplacement des rails par déviation, tel qu'il est indiqué au plan n° 1, à un endroit indiqué au plan n° 2, mentionné au début de la présente ordonnance et non pas une requête en abandon d'embranchement, du fait qu'une voie ferrée sera à la disposition des commerces mentionnés plus haut à leur nouvel emplacement;

et que la partie importante de l'ordonnance tombe dans le cadre de l'art. 181. A mon avis, ce que ce document a approuvé, était une «dévi-ation, changement ou modification . . . dans le chemin de fer» et par conséquent cette ordonnance est valable aux termes de l'art. 181. Il se peut que la proposition, dans les circonstances particulières de cette affaire, implique aussi un abandon de «l'exploitation» d'une «ligne de chemin de fer» ce qui exigera une approbation complémentaire en vertu de l'art. 168. Il n'est pas nécessaire ici de donner un avis sur ce point. Il suffit de dire qu'on n'a pas demandé cette approbation, que l'ordonnance de par ses termes n'accorde pas cette approbation et que ni la Midland ni une autre partie n'a suggéré que l'ordonnance a pour effet d'accorder une telle approbation. Si la Gateway

168 and s. 181 deal with mutually exclusive situations, I can only say that I cannot accept that view. I can easily conceive of a situation where both s. 168 and s. 181 would apply. I only have to refer to the hypothetical case that I suggested during argument, of a company with statutory authority to operate a railway from Winnipeg to Vancouver which, having constructed and operated such a railway through Regina and Calgary for fifty years, applies under s. 181 to change the railway so that it would run instead through Saskatoon and Edmonton. Such a change in the railway would be within the limits of the statutory authority and approval therefor could be granted under s. 181, but it would, I suggest, also involve the abandonment of the "operation" of the line of railway through Regina and Calgary and would require an approval of such abandonment under s. 168.

I turn now to the applicant's objection based upon the contention that it has not been afforded the opportunity to put its case before the Commission in the manner that is required by the principles of natural justice.

The contention is based upon the fact that the Commission had before it, when it made its decision, communications from the City of Winnipeg, Midland, and its own officials that were not brought to the attention of the applicant so that it could comment on them or otherwise make an answer to them and upon the fact that there was no hearing of the application at which Midland was required to lead evidence to support the application and at which the applicant was given full opportunity to lead evidence and otherwise to seek to defeat the application.

Leaving aside an earlier decision under the *Railway Act*, to which I shall refer later, I do not find that any of the decisions on the principles of natural justice to which we have been referred precisely, or even roughly, indicate the solution to the problem raised by this aspect of this case. What creates my difficulty here is, first, the fact that the applicant was neither a

soutient implicitement dans ses prétentions sur ce point que les art. 168 et 181 traitent de situations s'excluant mutuellement, tout ce que je peux dire est que je ne puis accepter ce point de vue. Il m'est facile de concevoir une situation dans laquelle à la fois l'art. 168 et l'art. 181 s'appliqueraient. Il me suffit de mentionner l'hypothèse que je suggérais pendant la plaidoirie, d'une compagnie jouissant de l'autorisation statutaire d'exploiter un chemin de fer allant de Winnipeg à Vancouver qui, ayant construit et exploité ce chemin de fer en passant par Regina et Calgary pendant cinquante ans, ferait une demande en vertu de l'art. 181 pour changer le tracé de ce chemin de fer et le faire passer par Saskatoon et Edmonton. Un tel changement dans le tracé du chemin de fer n'enfreindrait pas les limites de l'autorisation statutaire et son approbation pourrait donc être accordée conformément à l'art. 181, mais je suggère qu'elle impliquerait aussi l'abandon de «l'exploitation» de la ligne de chemin de fer passant par Regina et Calgary et par conséquent exigerait une approbation de cet abandon selon l'art. 168.

J'en arrive maintenant à l'objection de la requérante fondée sur la prétention qu'on ne lui a pas donné l'occasion de porter cette affaire devant la Commission suivant les modalités exigées par les principes de justice naturelle.

Cette prétention s'appuie sur le fait que, lorsque la Commission a rendu sa décision, elle avait devant elle des déclarations de la ville de Winnipeg, de la Midland et de ses propres membres sur lesquelles on n'a pas attiré l'attention de la requérante pour lui permettre de les commenter ou autrement y répondre, et sur le fait qu'il n'y a eu aucune audition de la demande où on exige que la Midland apporte des preuves pour appuyer la demande et pendant laquelle on ait donné toutes les occasions à la requérante d'apporter des preuves ou de chercher d'une autre manière à faire échouer la demande.

Écartons une décision antérieure rendue en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* à laquelle je me référerai plus tard; je trouve qu'aucune des décisions sur les principes de la justice naturelle auxquels nous avons été renvoyé, soit précisément, soit même vaguement, ne comporte une solution du problème soulevé par cet aspect de la présente cause. Voici ce qui, à mon

person who was seeking an order in his favour nor a person against whom an order was being sought, but was rather an "intervenant" who was not, in any strict sense, either seeking an order or in jeopardy of having an order made against him, and, second, the fact that what the Commission was being asked to do was to give its approval of a change by Midland in the location of a railway within the limits of the statutory authority that had been granted to it for that railway and, while there can be considerable difference of opinion as to what is and what is not an authority of an administrative character, I should have little doubt that an authority to exercise a supervisory and restraining power over the manner in which a railway company exercises its statutory powers is of an administrative character. On the other hand, in Canada at least, a proposal to make a change in a railway or other transportation facility in such a way as to deprive a business man of transportation services on which he has become dependent is, from a practical point of view, just as immediate and grave a threat to his interests as is a proposal that would operate to impose a legal obligation on him to which he was not otherwise subject. In the absence of some special statutory direction, however, it has been held that persons affected in a similar way have no right to be heard. See, for example, *Franklin v. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C.87, and *B. Johnson & Co. (Builders) Ltd. v. Minister of Health* [1947] 2 All E.R. 395 (C.A.). There is, however, the decision that is urged on us by Gateway as being to the contrary effect, of the Supreme Court of Canada in *Wiswell et al. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* [1965] S.C.R. 512.

Speaking for myself, I would be reluctant to conclude, even though there were no special provision therefor, that a person threatened with the loss of transportation services had no right to be heard on the question whether such services should be terminated. I am, however, relieved of the necessity of coming to a conclusion on that question here because, as I see it, the matter is specially dealt with. The Commis-

avis, crée des difficultés: en premier lieu, le fait que la requérante ne soit ni une personne qui réclamait une ordonnance en sa faveur, ni une personne contre laquelle une ordonnance était requise, mais plutôt une «intervenant» qui, au sens strict, ne demandait pas d'ordonnance ou ne risquait pas d'avoir une ordonnance rendue contre elle, et en second lieu, le fait que ce qu'on demandait à la Commission de faire, était de donner son accord sur un changement opéré par la Midland du tracé d'un chemin de fer dans les limites de l'autorisation statutaire qui lui avait été accordée pour ce chemin de fer là et, bien qu'il puisse y avoir une très grande divergence d'opinion quant à savoir ce qu'est ou ce que n'est pas une autorisation de caractère administratif, je n'hésiterais pas à dire qu'une autorisation d'exercer un pouvoir de surveillance et de contrainte sur la manière dont une compagnie de chemin de fer exerce ses pouvoirs légaux, a un caractère administratif. D'autre part, au Canada du moins, une proposition tendant à opérer un changement dans un chemin de fer ou autre moyen de transport qui priverait un homme d'affaires des services de transports dont il est devenu dépendant est, d'un point de vue pratique, une menace tout aussi directe et sérieuse de ses intérêts que l'est une proposition qui aurait pour effet de lui imposer une obligation légale à laquelle il n'était pas autrement soumis. Toutefois, en l'absence de mesure législative précise, il a été jugé que des personnes affectées de la sorte n'avaient aucun droit à être entendues. Voir par exemple: *Franklin c. Minister of Town and Country Planning* [1948] A.C. 87, et *B. Johnson & Co. (Builders) Ltd. c. Minister of Health* [1947] 2 All E.R. 395 (C.A.). Toutefois, la Gateway nous oppose une décision de la Cour suprême du Canada comme ayant l'effet contraire dans l'affaire *Wiswell et autres c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* [1965] R.C.S. 512.

Parlant en mon propre nom, j'hésiterais à conclure que, même s'il n'y avait aucune disposition spéciale à ce sujet, une personne menacée de n'être plus desservie par les services de transport n'a aucun droit à être entendue sur la question de savoir si ces services devraient cesser. Toutefois, je n'ai pas besoin ici de statuer sur ce point puisque à mon avis la question est spécifiquement traitée. La Commission a été

sion has been given authority to make rules respecting "the manner of dealing with matters and business" before it (s. 20 of the *Railway Act*) and it has made rules — the Canadian Transport Commission General Rules — which provide for an intervention by a "person interested in an application to which he is not a party" and, in my opinion, Gateway's rights in connection with this application are no less and no greater than the rights acquired by it under those Rules as read with the *Railway Act* and the *National Transportation Act*.

In the first place, having been served with a copy of Midland's application in this matter, Gateway filed an intervention under Rule 360 of those Rules, which reads as follows:

360 Any person interested in an application to which he is not a party may intervene in order to support, oppose or modify the application.

No proceedings having been taken before the Commission to challenge Midland's status to file such intervention or to challenge its right to include in it everything that it did put in it, I am of the view that it must now be accepted that Gateway had a status to intervene and that it had the right to put before the Commission everything that is in its document of intervention. Any such challenge should be made at an appropriate time. Compare the decision of the Privy Council in *M.N.R. v. Wrights' Canadian Ropes Ltd.* [1947] A.C. 109, per Lord Greene M.R. at page 121.

At this point I think I should make a quick review of the Canadian Transport Commission's General Rules in so far as they are relevant.

An intervenant is not one of the regular parties to an application under these Rules. The first regular party is the applicant, who proceeds under Rules 305 and 310, which read:

305 An application shall be in the form prescribed by the Commission and, if no form is prescribed, shall

(a) contain a clear and concise statement of the facts, the grounds of application, the name and section of the statute under which it is made, the nature of the order or decision applied for and its purpose;

autorisée à adopter des règles relatives «à la manière de disposer des affaires et des questions» portées devant elle (art. 20 de la *Loi sur les chemins de fer*) et elle a adopté des règles (les Règles générales de la Commission canadienne des transports) qui prévoient l'intervention d'une «personne intéressée à la requête à laquelle elle n'est pas partie» et, à mon avis, les droits de la Gateway relatifs à cette requête ne sont ni moindres ni supérieurs aux droits qu'elle a acquis aux termes de ces règles lues en corrélation avec la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports*.

Tout d'abord, sur la signification d'une copie de la requête de la Midland dans cette affaire, la Gateway déposa une intervention selon la Règle 360 desdites Règles qui est rédigée ainsi:

360 Toute personne intéressée à une requête à laquelle elle n'est pas partie peut cependant intervenir en vue d'appuyer cette requête, de s'y opposer ou de la faire modifier.

Aucune poursuite n'ayant été entamée devant la Commission pour s'opposer au pouvoir de la Midland de déposer une telle intervention ou pour s'opposer à son droit d'y inclure tout ce qu'elle y mit, on doit à mon avis, accepter maintenant que la Gateway avait la capacité nécessaire pour intervenir et qu'elle avait le droit de présenter à la Commission tout ce qu'il y a dans son document d'intervention. Toute opposition de la sorte doit être faite en temps voulu. Voyez à ce sujet la décision du Conseil privé dans l'affaire *M.R.N. c. Wrights' Canadian Ropes Ltd.* [1947] A.C. 109, rendue par Lord Greene M.R. à la page 121.

A ce stade, il me semble que je devrais examiner rapidement les Règles générales de la Commission canadienne des transports dans la mesure où elles sont pertinentes.

Un intervenant n'est pas une des parties habituelles à une requête introduite en vertu de ces Règles. L'une des parties habituelles est la requérante qui obéit aux Règles 305 et 310 que voici:

305 La requête doit être rédigée selon toute formule prescrite par la Commission et, au cas où une formule n'a pas été prescrite, doit

a) renfermer un exposé clair et concis des faits, les motifs de la demande, le nom et l'article en cause de la loi en vertu de laquelle elle est faite, la nature de l'ordonnance ou de la décision demandée et son objet;

(b) give all information required by the practice of the appropriate committee;

(c) be divided into paragraphs, numbered consecutively, each of which shall be confined as nearly as possible to a distinct portion of the subject;

(d) be endorsed with the name and address of the applicant or of a solicitor acting for him in the matter, and, if it is an application directed against another party, be endorsed with notice as to service of answer as set forth in the form of endorsement given in Schedule No. 1.

\* \* \*

310 The applicant shall mail or deliver to the Secretary the application and any document required to be submitted to the Commission or which may be useful in explaining or supporting the application.

The second regular party is the respondent who is covered by Rules 325 and 340, which read:

325 Where the application is not for a licence or certificate or an amendment thereto or cancellation thereof, or for an Order contemplated in rule 315 and is directed against one or more persons in adverse interest, herein designated respondents, the applicant shall have a copy of the application served upon each such person.

\* \* \*

340 A respondent who intends to oppose an application shall mail or deliver a written statement containing his answer to the application, together with any documents that may be useful in explaining or supporting the answer, to the Secretary, and serve a copy of the answer and documents upon the applicant or his solicitor.

Note that Rule 360 concerning intervenants, which I have already quoted, says that it is a person interested in an application "to which he is not a party" who may intervene. The intervenant's original step is governed by Rule 365, which reads:

365 An intervener shall mail or deliver to the Secretary a written statement describing his interest and containing his approval of the application, his opposition thereto or his suggested modification thereof, together with any documents that may be useful in explaining or supporting the intervention, and he shall also serve a copy of the intervention and documents upon the applicant and upon the respondent, if any, or upon their respective solicitor and such other persons as the Commission may direct.

By Rule 380, provision is made for the applicant to deliver a "reply" to a respondent's answer or to an intervention.

It is to be noted that, while the applicant and the respondent are each required to serve their initial documents on the other and an intervenant

b) donner tous les renseignements exigés par la pratique du comité approprié;

c) être divisée en alinéas numérotés consécutivement, dont chacun se limitera autant que possible à une partie distincte du sujet;

d) porter sous forme d'annotation le nom et l'adresse du requérant ou du procureur agissant pour lui dans cette affaire et, s'il s'agit d'une requête dirigée contre une autre partie, un avis relatif à la signification d'une réponse rédigé suivant la formule d'annotation donnée à l'Annexe n° 1.

\* \* \*

310 Le requérant devra faire parvenir par la poste au Secrétaire ou lui remettre la requête et tout document qu'il est tenu de présenter à la Commission ou qui pourrait servir à expliquer ou appuyer la requête.

L'autre partie est ordinairement l'intimé dont traite les Règles 325 et 340 que voici:

325 Si la requête n'a pas pour objet un permis ou un certificat, ou la modification ou l'annulation d'un permis ou d'un certificat, ou une ordonnance prévue à la règle 315, et si elle est dirigée contre une ou plusieurs personnes ayant un intérêt contraire, appelées aux présentes «intimés», le requérant devra faire signifier un exemplaire de la requête à chacune de ces personnes.

\* \* \*

340 Un intimé qui a l'intention de s'opposer à une requête doit faire parvenir par la poste ou remettre au Secrétaire un exposé écrit renfermant sa réponse à la requête, ainsi que tous les documents pouvant servir à expliquer ou appuyer cette réponse, et signifier au requérant ou à son procureur une copie de cette réponse et de ces documents.

Remarque: la Règle 360 sur les intervenants, que j'ai déjà citée, précise qu'une personne intéressée à une requête «à laquelle elle n'est pas partie» peut intervenir. La première démarche de l'intervenant est régie par la Règle 365 qui est la suivante:

365 Tout intervenant doit expédier par la poste ou remettre au Secrétaire une déclaration écrite dans laquelle il expose ses intérêts et donne son approbation de la requête, ou son opposition à celle-ci, ou encore les modifications qu'il désire y voir apporter; il doit y joindre tout document susceptible d'aider à la compréhension de l'intervention ou de l'appuyer et faire tenir copie de son intervention et des documents au requérant et aux intimés, s'il y en a, ou à leurs procureurs respectifs et à toutes les autres personnes que peut indiquer la Commission.

La Règle 380 prévoit que le requérant expédie une «réplique» sur réception d'une réponse de l'intimé ou d'une intervention.

Bien que le requérant et l'intimé doivent, l'un et l'autre, signifier leurs documents initiaux à l'adversaire et qu'un intervenant doit signifier

nant is required to serve his initial documents on both the applicant and the respondent, there is no provision in the Rules for an intervenant to serve his initial documents on any other intervenant. Obviously, an intervenant can not serve his initial documents on other intervenants before they have become intervenants and, when the various possibilities are considered, including the not improbable case where there will be a large number of intervenants whose sole purpose is to indicate the support or opposition of interested persons to the application, it is not surprising that the Rules do not impose any such requirement.

It is to be noted further that the Rules contemplate that the applicant, the respondent and the intervenant will each file with its initial document any documents that may be useful in explaining or supporting its position. So, at the end of the stage during which each party files its initial documents, the Commission has before it the factual allegations and contentions of the parties and their supporting documents. At that stage any of the parties, including the intervenant, can, under the Rules, if it feels that something further requires to be done satisfactorily to put its case before the Commission,

(a) obtain production and inspection of documents from any other party (see Rule 550), or

(b) apply to the Commission for a hearing under Rule 475.

Similarly, at that stage, the Commission has various alternatives. See Rules 420 and 430, which read:

420 The Commission may at any time require the whole or any part of an application, answer, intervention or reply to be verified by declaration under oath, by giving a notice to that effect to the party from whom such declaration is required.

If the notice is not complied with, the Commission may set aside the application, answer, intervention or reply or strike out any part not verified according to the notice.

\* \* \*

430 The Commission may require further information, particulars or documents from any party, and may stay all formal proceedings until satisfied in that respect.

ses documents initiaux à la fois au requérant et à l'intimé, il faut noter que les règles ne prévoient aucune disposition obligeant un intervenant à signifier ses documents initiaux à un autre intervenant. Il est clair qu'un intervenant ne peut pas signifier ses documents initiaux à d'autres intervenants avant qu'ils ne le deviennent et, lorsqu'on étudie les différents cas possibles, y compris celui d'un grand nombre d'intervenants qui est plus qu'une simple hypothèse et dont le seul but serait d'indiquer leur appui ou leur opposition à la requête en qualité de personnes intéressées, il n'est pas surprenant que les Règles n'imposent pas de telles exigences.

En outre, il faut noter que les Règles prévoient que le requérant, l'intimé et l'intervenant déposeront chacun en même temps que leurs documents initiaux tout document expliquant ou soutenant leurs positions. Ainsi, à la fin de la phase de dépôt des documents initiaux des parties, la Commission détient les allégations de faits et les prétentions des parties ainsi que les documents explicatifs. A ce stade, si une partie quelle qu'elle soit et y compris l'intervenant estime nécessaire de prendre d'autres mesures pour mieux présenter sa cause devant la Commission, elle peut, conformément aux règles,

a) obtenir la production et l'examen de documents de toute autre partie (voir Règle 550), ou

b) demander à la Commission une audition conformément à la Règle 475.

De même, la Commission peut à ce stade choisir entre plusieurs procédures. Voir les Règles 420 et 430 rédigées ainsi:

420 La Commission peut, en tout temps, exiger une vérification de la totalité ou d'une partie de la requête, de la réponse, de l'intervention ou de la réplique, par une déclaration sous serment, en donnant un avis à cet effet à la partie de laquelle une telle déclaration est requise.

Si la partie en cause ne se conforme pas à cet avis, la Commission peut mettre de côté la requête, la réponse, l'intervention ou la réplique ou en rejeter toute partie non vérifiée conformément à l'avis.

\* \* \*

430 La Commission peut exiger de plus amples renseignements et des détails ou documents supplémentaires de toute partie et peut suspendre la procédure régulière jusqu'à ce qu'elle obtienne satisfaction à cet égard.

In addition, of course, the Commission may, at that stage, order a hearing. I think it also goes without saying that an intervenant, who under the Rules is not entitled to be served with other persons' interventions, will, if he is really interested in pursuing his case, apply to the Commission for copies of all documents that have been filed other than those that he has received. There can be no doubt that, the Commission being a court of record, he would be supplied with such copies if he applied for them.

I come back now to Gateway's complaint that it has not been afforded the hearing required by the principles of natural justice.

In the first place, I am of opinion that Gateway is not entitled to anything that is not assured to it expressly or impliedly by the Commission's Rules. It is to be remembered that this is an administrative court of record with a very large volume of business and with a set of rules that have been carefully devised. Courts operate on the basis that the rules afford a complete opportunity to every party to obtain justice, but such rules leave it to the parties to look after their own interests. If a party wants to know what has gone on on the Court file, it can search the file. If it wants documents, it can take the necessary steps. If it wants a hearing, it can apply for a hearing. This is the position of a party under the Commission's Rules. Each party puts in its initial documents with supporting documents. If it is content with that, it can rest on its oars. If it thinks that there is something else to be watched for or to be added, it can take the appropriate steps under the Rules. In this case, Gateway, represented by competent solicitors, was apparently content with its initial step. It failed to avail itself of the other steps that it could have taken and it cannot now complain of having been deprived of a fair hearing.

In particular, I have in mind that Gateway did not seek information from the Commission concerning other intervenants, although a perusal of the part of the Rules under which its inter-

La Commission pourra aussi à ce stade, ordonner une audition. Je pense qu'il va de soi qu'un intervenant qui, aux termes des Règles, n'est pas en droit de recevoir signification des interventions d'autres personnes, s'il est vraiment intéressé à défendre sa position, demandera à la Commission des copies de tous les documents qui ont été déposés, autres que ceux qu'il a reçus. Il ne fait aucun doute que, la Commission étant une cour d'archives, il recevrait ces copies s'il les demande.

Je reviens maintenant à la plainte de la Gateway selon laquelle on ne lui a pas accordé l'audition requise par les principes de justice naturelle.

Premièrement, la Gateway n'a droit, à mon avis, qu'à ce que lui garantit expressément ou implicitement les Règles de la Commission. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une cour administrative d'archives traitant un très grand volume d'affaires et dotée d'un ensemble de Règles qui ont été très soigneusement élaborées. Le fonctionnement des tribunaux est fondé sur le fait que les règles donnent à chaque partie tous les moyens pour qu'elle obtienne justice, mais ces règles laissent aux parties le soin de veiller à leurs propres intérêts. Si une partie désire savoir ce qui est inscrit dans les dossiers de la Cour, elle peut les inspecter. Si elle désire des documents, elle peut faire les démarches nécessaires. Si elle désire une audition, elle peut faire une demande d'audition. Telle est la position d'une partie aux termes des Règles de la Commission. Chaque partie fournit ses documents de base accompagnés des documents justificatifs. Si cela la satisfait, elle peut alors en rester là. Si elle pense qu'il y a autre chose à prévoir ou à ajouter, elle peut faire les démarches appropriées conformément aux Règles. Dans la présente affaire, la Gateway, représentée par des procureurs compétents, a apparemment été satisfaite de sa démarche initiale. Elle ne s'est pas prévalu des autres mesures qu'elle pouvait prendre et ne peut pas se plaindre maintenant d'avoir été privée d'une juste audience.

Je pense en particulier au fait que la Gateway n'a pas cherché à se renseigner auprès de la Commission sur les autres intervenants, bien qu'une lecture de la partie des Règles, aux

vention was filed must have made it clear to it that an intervenant did not automatically receive the initial documents filed by other intervenants, and it did not ask for a hearing. Having said that, I should like to suggest for the consideration of the Commission and of members of the Bar practising before the Commission

(a) that, where there is an intervenant, solicitors for other parties should as a matter of professional courtesy send to the intervenant or his solicitor copies of any document being filed with the Commission and of any communication addressed to the Commission whether or not there is any provision in the Rules requiring that to be done, and

(b) that a copy of any communication addressed by the Commission to one of the parties should be sent to the intervenant or his solicitor, as well as to each other party.

I may say that, since the Registry of this Court has started doing a substantial part of its business with litigants by correspondence, or by telephone confirmed by correspondence, it has become a rule of practice in our Registry that when there is a communication received from or sent to a party or its solicitor, the Registry has a responsibility to see that each other party has a copy of that communication sent to it.

While I am speaking in this vein, it might not be out of the way for me to make the suggestion to the Commission that, when it has contested matters before it, it treat communications from the litigant itself (behind the solicitor's back) or from third parties as any ordinary court of law would treat such communications. It is, of course, important not only that the Commission be impartial but that it avoid any impression of having dealt with one party to a contested matter without the other parties being kept in the picture.

In my opinion, there is a second ground on which the applicant fails on this branch of the case. Where an interested party is permitted to intervene to oppose an application before the Commission, it is only entitled, in my view, to a hearing on the grounds of opposition put for-

terms de laquelle elle a introduit son intervention, ait dû lui préciser qu'un intervenant ne recevait pas automatiquement les documents initiaux déposés par les autres intervenants et qu'elle n'a pas demandé d'audition. Ceci étant, je tiens à faire à la Commission et aux membres du barreau exerçant devant elle les suggestions suivantes:

a) lorsqu'il y a un intervenant, les procureurs des autres parties devraient, par courtoisie professionnelle, envoyer à l'intervenant ou à son procureur copie de tout document déposé à la Commission et de toute communication adressée à la Commission qu'il y ait ou non des dispositions à cet effet dans les Règles, et

b) une copie de toute communication adressée par la Commission à l'une des parties devrait être envoyée à l'intervenant ou à son procureur ainsi qu'à l'autre partie.

Puis-je ajouter que, depuis que le greffe de cette Cour a commencé à traiter une partie importante de ses affaires avec les parties au litige par correspondance ou par communications téléphoniques confirmées par lettres, une règle de pratique de notre greffe s'est développée selon laquelle, lorsqu'il reçoit une communication d'une partie ou de son procureur ou lui en envoie une, le greffe a la responsabilité de vérifier que toutes les autres parties ont une copie de la communication qu'il a envoyé.

Dans le même ordre d'idées, je suggérerais à la Commission sans m'écarter du sujet que, lorsqu'un différend lui est soumis, elle traite les communications de la partie même (derrière le dos du procureur) ou celles des tiers comme un tribunal ordinaire traiterait ces communications. Naturellement il est important que non seulement la Commission soit impartiale mais aussi qu'elle évite de donner l'impression d'avoir traité avec une partie à un litige sans que l'autre partie soit tenue au courant.

A mon avis, un autre motif explique l'échec de la requérante sur cet aspect de la cause. Quand une partie intéressée est autorisée à intervenir pour s'opposer à une requête devant la Commission, à mon avis, elle a seulement droit à une audience sur les motifs d'opposition

ward by its intervention document. As I read Gateway's intervention in this case, it consists of statements of facts designed to show (a) its interest in the matter, and (b) an opposition to the granting of the application based on two separate contentions concerning the effect of secs. 168 and 181 of the *Railway Act*. No challenge was made to Gateway's interest. No issue of fact was raised concerning anything relating to the two contentions as to the effect of the statute and no factual material was put before the Commission in any way bearing on those contentions by anyone other than Gateway.

In so far as Gateway's intervention is concerned, I have no doubt that, in the course of its consideration of the matter, the Committee of the Commission before whom the matter came reviewed the proceedings before it with a view to ascertaining whether there were any questions of fact relevant to the determination of the application which had to be resolved by one of the methods available to it under the Rules before the application could properly be disposed of, and came to the conclusion, which seems to me to have been open to it on the proceedings, that there was no dispute between the parties as to any fact that was relevant to the questions it had to decide. In this connection I have in mind the decision of the Supreme Court of Canada in *Bell Telephone Co. of Canada v. C.N.R.* [1932] S.C.R. 222, where Rinfret J. (as he then was), speaking for Duff J. (as he then was) and Lamont J., as well as for himself, said at page 241:

We feel confident that the Board must have given proper consideration to the written submissions so made and have taken them into account in drafting the orders subsequently issued. In an earlier part of this judgment, attention was drawn to the fact that in these matters—as well as in any number of similar matters constantly coming before it—the Board is “dealing with what are obviously administrative provisions” of the *Railway Act*. Circumstances imperatively required that these matters may be disposed of with expedition and simplicity of procedure. For that reason, no doubt, the *Railway Act* provided that

the commissioners shall sit at such times and conduct their proceedings in such manner as may seem to them

invoqués dans son document d'intervention. Une lecture de l'intervention de la Gateway dans la présente affaire, indique qu'elle comprend un exposé des faits ayant pour but de montrer a) son intérêt dans l'affaire et b) une opposition à la recevabilité de la demande fondée sur deux prétentions distinctes concernant l'effet des articles 168 et 181 de la *Loi sur les chemins de fer*. L'intérêt de la Gateway n'a pas été contesté. Aucune question de fait n'a été soulevée sur un point quelconque des deux prétentions pour ce qui est de l'effet de la loi et aucune preuve de fait portant de quelque manière que ce soit sur ces prétentions n'a été déposée devant la Commission par quelqu'un d'autre que la Gateway.

En ce qui concerne l'intervention de la Gateway, il me semble très clair qu'en examinant l'affaire, le Comité de la Commission devant lequel cette dernière fut introduite, a examiné le cas dans le but de savoir s'il y avait des questions de fait pertinentes à la décision sur la requête qui devaient être résolues par l'une des méthodes dont il disposait conformément aux Règles avant que la demande puisse être jugée à bon droit et il en est venu à la conclusion que les procédures l'autorisaient à prendre, qu'il n'y avait aucun litige entre les parties sur les faits pertinents à la résolution des questions en cause. Dans ce contexte, je pense à un arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bell Telephone Co. of Canada c. Les Chemins de fer nationaux du Canada* [1932] R.C.S. 222, dans laquelle le juge Rinfret (tel était alors son titre) exprimant tant son opinion que celles du juge Duff (tel était alors son titre) et du juge Lamont, déclarait à la page 241:

[TRADUCTION] Nous sommes sûrs que la Commission doit avoir examiné de manière appropriée les prétentions écrites ainsi rédigées et les avoir prises en considération en rédigeant les ordonnances rendues subséquemment. Dans une partie antérieure de son présent jugement, on a attiré l'attention sur le fait que dans ces affaires, ainsi que dans un certain nombre d'affaires semblables, la Commission a souvenant à «connaître des dispositions clairement administratives» de la *Loi sur les chemins de fer*. Dans ces circonstances, il est absolument nécessaire que ces affaires soient réglées avec rapidité et par une procédure simple. Sans aucun doute, c'est pour cette raison que la *Loi sur les chemins de fer* prévoyait que

les commissaires siègent aux époques et procèdent selon les formes qui leur paraissent les plus propices à la prompt expédition des affaires. (Article 19).

most convenient for the speedy despatch of business. (Section 19).

They may sit either in private or in open court.

This is not to say that there would be no recourse if there were a case where the Commission refused to enter upon an inquiry concerning facts that had to be determined in order to reach a decision on the question that had to be decided under the statute. In such a case, in my view, consideration would have to be given to the application of the principle that received application in *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild v. Globe Printing Co.* [1953] 2 S.C.R. 18.

To sum up my conclusions, they are that Gateway has failed in its contentions that the Commission erred in the interpretation of the *Railway Act* in reaching its decision to make the order attacked and has failed to show that there was any failure by the Commission to give it a fair hearing on any question bearing on its opposition to Midland's application having regard to the Commission's Rules or, indeed, under the general principles that have been established with reference to natural justice.

I am, therefore, of the view that both the application under s. 28 of the *Federal Court Act* and the appeal should be dismissed.

DUMOULIN J. (orally)—I am in complete accord with the all-encompassing notes read by the learned Chief Justice and also with the summarized ones to be delivered by my brother Thurlow.

The three main points at issue have been adequately dealt with, namely: the nature and source of the applicant's right to an intervention; and in holding affirmatively the applicability of s. 181 (now 119) of the *Railway Act*, and, thirdly, that Gateway, as intervenant, was not deprived of any recourse afforded it by the relevant provisions of the pertinent statute and the rules made thereunder.

THURLOW J.—I agree that the appeal and the motion to review fail for the reasons which have been given by the Chief Justice and I have nothing to add to what he has said on the two

Ils peuvent siéger à huis clos ou en audience publique.

Il ne s'ensuit pas qu'il n'y aurait aucun recours dans un cas où la Commission refuserait de faire une enquête concernant les faits à déterminer pour pouvoir rendre une décision sur la question à juger conformément à la loi. Dans un tel cas, il aurait fallu, à mon avis, envisager l'application du principe qui fut appliqué dans l'affaire *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild c. Globe Printing Co.* [1953] 2 R.C.S. 18.

En résumé, je conclus que la Gateway n'a pas réussi à prouver que la Commission a commis une erreur de droit dans l'interprétation de la *Loi sur les chemins de fer* en décidant de décerner l'ordonnance attaquée et n'a pas réussi à montrer que la Commission ne lui avait pas accordé une audience juste sur toute question portant sur l'opposition à la requête de la Midland compte tenu des Règles de la Commission ou, bien sûr, des principes généraux relevant de la justice naturelle.

Par conséquent, j'estime que, la demande introduite aux termes de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et l'appel doivent tous les deux être rejetés.

LE JUGE DUMOULIN (oralement)—Je suis entièrement d'accord avec les motifs tout à fait complets lus par le savant juge en chef ainsi qu'avec les motifs plus sommaires exposés par mon confrère Thurlow.

Les trois points en question ont été suffisamment traités, savoir: la nature et la source du droit d'intervention de la requérante; l'affirmation de l'applicabilité de l'art. 181 (actuellement 119) de la *Loi sur les chemins de fer* et, troisième, le fait que la Gateway, en qualité d'intervenant, n'a pas été privée des recours que lui accordaient les dispositions appropriées de la loi applicable et des règles adoptées en conséquence.

LE JUGE THURLOW—J'approuve les motifs donnés par le juge en chef du rejet de l'appel et de la demande d'examen, et je n'ai rien à ajouter à ce qu'il a déclaré sur les deux points

points raised by the applicant, Gateway Packers 1968 Ltd. as to the applicability of s. 181 (now s. 119) and s. 168 (now s. 106) of the *Railway Act*.

With respect to the main point argued—the alleged denial of natural justice—in my view the case of *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* [1965] S.C.R. 512, on which the applicant relied, is useful only for the purpose of resolving the initial problem whether the authority of the Canadian Transport Commission under s. 181—whether characterized as quasi-judicial, administrative or legislative in nature—is exercisable without notice to a person in the position of the applicant and without affording such a person an opportunity to present its case. There, however, as I see it, the resemblance of the *Wiswell* case to the present case, and its usefulness for present purposes, end since in the present case, unlike the situation in the *Wiswell* case, the applicant had notice of the proceeding and filed an intervention setting out its position.

Nor is this one of the long line of cases in which the party complaining has been refused access to some part of the material before the person having authority to decide a matter or in which the procedure by which the decision is reached is not governed by a set of rules. Here the applicant's solicitor could have seen the material in the Commission's file for the asking but did not ask, though a brief reflection on the matter ought to have been sufficient to cause him to realize that the file might contain material filed by other persons interested in such a matter which the rules did not require to be served on him.

Moreover, though the rules—which were followed in filing the applicant's intervention—gave the applicant the right to ask for an oral hearing the applicant did not request such a hearing but simply asked leave to appear at any hearing that might be directed. I would infer from this that the applicant's solicitor recognized that the matter might be dealt with without an oral hearing, as indeed it was. Even after the order was made and the applicant became aware of it no move appears to have been made

soulevés par la requérante, la Gateway Packers 1968 Ltd., en ce qui concerne l'applicabilité de l'art. 181 (actuellement art. 119) et de l'art. 168 (actuellement art. 106) de la *Loi sur les chemins de fer*.

Quant au point principal en litige, soit le prétendu déni de justice, l'affaire *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* [1965] R.C.S. 512, sur laquelle la requérante s'appuyait, n'est utile, à mon avis, que pour trancher la question de savoir si la Commission canadienne des transports peut exercer son autorité en vertu de l'art. 181, qu'elle soit de nature quasi-judiciaire, administrative ou législative, sans en avertir une personne dans la position de la requérante et sans lui accorder la possibilité de présenter sa défense. Cependant, la ressemblance de l'affaire *Wiswell* avec celle qui nous est soumise, et son utilité aux présentes fins n'ont, à mon avis, pas de portée en l'espèce, puisqu'à la différence de la situation dans le cas *Wiswell*, la requérante a reçu signification de la procédure et a déposé une intervention exposant sa position.

La présente affaire n'appartient pas non plus à une longue liste de cas dans lesquels on refusa à la partie plaignante l'accès à certains documents détenus par la personne ayant le pouvoir de juger la question ou dans lesquels la procédure qui permet de prendre la décision n'est pas régie par un ensemble de règles. En l'espèce, le procureur de la requérante aurait pu, en le demandant, consulter les documents dans le dossier de la Commission mais il ne demanda rien, bien qu'après une brève réflexion il aurait dû réaliser que le dossier pouvait contenir des documents déposés par d'autres personnes intéressées à cette affaire et dont la signification n'était pas exigée par les règles.

En outre, bien que les règles, qui furent appliquées pour le dépôt de l'intervention de la requérante, lui accordassent le droit de demander une audition publique, elle ne le fit pas mais elle demanda simplement l'autorisation de comparaître à toute audience qui pourrait être prescrite. J'en inférerais que le procureur de la requérante reconnut qu'une audition n'était pas nécessaire pour disposer de l'affaire, comme ce fut en effet le cas. Même après que l'ordonnance fut rendue et que la requérante en eut

on its part to invoke, in accordance with the rules pertaining thereto, the comprehensive statutory power of the Commission to review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it. In these circumstances I do not think the applicant's complaint of a denial of natural justice is sustainable.

I would dismiss the appeal and the motion to review.

---

<sup>1</sup> Leave to appeal under s. 53(2) of the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234, as amended by the *Federal Court Act*, was granted on August 16, 1971, and that appeal, when launched, was joined with the application under s. 28, which was filed on July 27, 1971, by an order made on August 16, 1971, under Rule 1314. Having regard to s. 29 of the *Federal Court Act*, it would seem that the Court may grant, in this proceeding, any relief that might be granted by virtue of s. 53 of the *Railway Act* read with s. 52(c) of the *Federal Court Act*, or under s. 28 of the *Federal Court Act* read with s. 52(d) of that Act.

<sup>2</sup> In this case the leave to appeal was not limited to specified questions, inasmuch as there is no basis in s. 28 for limiting an application thereunder and it was apparent that there was going to be a joint proceeding.

<sup>3</sup> The point here being that the occasion for "deviation" of the railway was the "urban renewal" requirements of the City of Winnipeg and had nothing to do with the business requirements of the railway.

pris connaissance, elle ne prit aucune mesure pour invoquer, conformément aux règles s'y rapportant, les larges pouvoirs statutaires de la Commission de réviser, annuler, changer, remanier ou modifier une de ses ordonnances ou décisions. Dans ces circonstances, la requérante n'est pas justifiée, à mon avis, de se plaindre d'un déni de justice naturelle.

Je rejette l'appel et la demande d'examen.

---

<sup>1</sup> L'autorisation d'interjeter appel aux termes de l'art. 53(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, c. 234, modifié par la *Loi sur la Cour fédérale* fut accordée le 16 août 1971 et quand cet appel fut interjeté, il fut réuni avec la demande faite en vertu de l'art. 28 qui fut déposée le 27 juillet 1971, par une ordonnance rendue le 16 août 1971 en vertu de la règle 1314. Si l'on tient compte de l'art. 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*, il semblerait que la Cour puisse accorder, dans la présente action, tout moyen que pourrait donner l'art. 53 de la *Loi sur les chemins de fer* lu en corrélation avec l'art. 52(c) de la *Loi sur la Cour fédérale* ou conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* lu en corrélation avec l'art. 52(d) de ladite loi.

<sup>2</sup> Dans le cas présent, l'autorisation d'appel n'était pas limitée aux questions spécifiées, dans la mesure où rien ne permet à l'art. 28 de limiter une demande faite conformément à ce dernier, et il était apparent qu'il allait y avoir des procédures conjointes.

<sup>3</sup> Dans le cas présent, le problème est que la «déviation» du chemin de fer était due aux exigences de la «rénovation urbaine» de la ville de Winnipeg et n'avait rien à voir avec les exigences de l'entreprise de chemin de fer.