

A-355-07  
2008 FCA 199

A-355-07  
2008 CAF 199

**Canadian National Railway Company, and Canadian Pacific Railway Company** (*Appellants*)

**Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique** (*appelantes*)

v.

c.

**Canadian Transportation Agency** (*Respondent*)

**Office des transports du Canada** (*intimé*)

**INDEXED AS: CANADIAN NATIONAL RAILWAY CO. v. CANADA (TRANSPORTATION AGENCY) (F.C.A.)**

**RÉPERTORIÉ : COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA c. CANADA (OFFICE DES TRANSPORTS) (C.A.F.)**

Federal Court of Appeal, Desjardins, Noël, and Blais J.J.A.—Montréal, March 10; Ottawa, May 29, 2008.

Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Noël, et Blais, J.C.A.—Montréal, 10 mars; Ottawa, 29 mai 2008.

*Transportation — Appeal from Canadian Transportation Agency's (CTA) dismissal of preliminary objection to hearing, disposition of application for net salvage value determination, bad faith complaint pursuant to Canada Transportation Act, ss. 144(3.1), (6) — After publishing notice to discontinue operation of section of railway line, appellants commencing negotiations with interested party — Not reaching agreement even after limitation period extended — Thereafter, appellants offering line to public bodies pursuant to Act, s. 145(1) — Per Noël J.A. (Desjardins J.A. concurring): Act, Division V setting out process, time lines for transfer, discontinuance of operation of railway line — CTA exceeding jurisdiction by disposing of s. 144 application after expiry of six-month period to conclude negotiation, by establishing discontinuance, transfer process according to time lines distinct from Act, Division V — Bad faith application under Act, s. 144 suspending limitation period — Offer to public bodies not premature since no agreement with Southern Ontario Locomotive Restoration Society (SOLRS) reached prior to expiry of six-month period — Per Blais J.A. (concurring): argument bad faith application justifying suspension of time limit premature since issue not identified when leave to appeal granted.*

*Transports — Appel interjeté à l'encontre de la décision par laquelle l'Office des transports du Canada (l'OTC) a rejeté l'objection préliminaire des appelantes, qui s'opposaient à ce que l'OTC entende et tranche la détermination de la valeur nette de récupération et la plainte de mauvaise foi en vertu des art. 144(3.1) et (6) de la Loi sur les transports au Canada — Après la publication d'un avis de cessation de l'exploitation d'un tronçon de ligne de chemin de fer, les appelantes ont entamé des négociations avec la partie intéressée — Elles n'ont pas conclu d'entente, même après la prolongation du délai prévu à cette fin — Les appelantes ont ensuite offert la ligne à des organismes publics conformément à l'art. 145(1) de la Loi — Le juge Noël, J.C.A. (la juge Desjardins, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : la section V de la Loi prévoit le processus et l'échéancier pour transférer une ligne de chemin de fer et cesser son exploitation — L'OTC a outrepassé sa compétence en statuant sur la demande présentée en vertu de l'art. 144 après l'expiration du délai de six mois prévu pour achever les négociations et en établissant un processus de cessation et de transfert suivant un échéancier qui divergeait de celui de la section V de la Loi — Une plainte de mauvaise foi en vertu de l'art. 144 de la Loi suspend le délai — L'offre faite aux organismes publics n'était pas prématurée puisque aucune entente n'avait été conclue avec Southern Ontario Locomotive Restoration Society (SOLRS) avant l'expiration du délai de six mois — Le juge Blais, J.C.A. (motifs concourants) : l'argument selon lequel une plainte de mauvaise foi justifie une suspension du délai était prématurée parce que la question n'avait pas été soulevée lorsque l'autorisation d'appel a été accordée.*

This was an appeal from a decision of the Canadian Transportation Agency (CTA) dismissing the appellants' preliminary objection to the hearing and disposition of an application filed by the Southern Ontario Locomotive Restoration Society (SOLRS), pursuant to subsections 144(3.1) and (6) of the *Canada Transportation Act*. On April 29, 2005,

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre de la décision par laquelle l'Office des transports du Canada (l'OTC) a rejeté l'objection préliminaire des appelantes, qui s'opposaient à ce que l'OTC entende et tranche la demande présentée par la Southern Ontario Locomotive Restoration Society (SOLRS) en vertu des paragraphes 144(3.1) et (6) de la *Loi sur les*

the appellants indicated their intention to discontinue the operation of a section of a railway line located in a subdivision the appellants co-own. On May 1, 2006, Canadian National Railway Company (CN), which assumed the discontinuance process on behalf of the appellants, published a notice to that effect pursuant to subsection 143(1) of the Act. On May 15, 2006, SOLRS disclosed its interest in acquiring ownership thereof. In accordance with subsection 143(2) of the Act, the date by which interested persons had to make their interest in acquiring the line known to the appellants was June 30, 2006. In accordance with subsection 144(4) of the Act, the appellants had to reach an agreement with SOLRS by December 31, 2006. CN extended the negotiating period to January 25, 2007, but the parties were unable to reach an agreement. On January 25, SOLRS applied to the CTA for a determination of the net salvage value of the line as well as a declaration that the appellants were not negotiating in good faith. On January 29, the appellants offered to sell the line to the Government of Ontario and the Municipality of St. Thomas pursuant to subsection 145(1) since no agreement with SOLRS had been reached. On January 30, 2007, the appellants raised a preliminary objection to CTA's jurisdiction to consider SOLRS' application, that is that it was filed after the statutory period set out in subsection 144(4) had expired (on December 31, 2006). The CTA dismissed this objection and granted a further 10 days to continue negotiations after the CTA's eventual determination of the net salvage value. It also held that the appellants' offer to public bodies was premature.

The issue was whether the six-month limitation set out in subsection 144(4) of the Act for the completion of the negotiations can be extended by the parties thereto or by the CTA.

*Held*, the appeal should be allowed.

*Per* Noël J.A. (Desjardins J.A. concurring): Division V of the Act provides a railway company the right to abandon the operation of a railway line. The process takes place in accordance with a precise time line, which is binding on a railway company. Unless the six-month period that the parties had to reach an agreement was validly extended, the appellants had an obligation to offer the line for sale to the relevant public bodies at its net salvage value and the public bodies had a corresponding right to acquire the line at that price. Despite the unambiguous terms of subsections 144(4) and (5) of the Act, the CTA found that ambiguity could arise in the application of this six-month limitation in two situations. The Agency reasoned that the right of a negotiating party to make a complaint of bad faith becomes moot if the complaint is made late in the process. However the filing of a bad faith application under section 144 suspends the running of the six-month period so there was no need to read in power to extend this period to

*transports au Canada*. Le 29 avril 2005, les appelantes ont fait connaître leur intention de cesser d'exploiter un tronçon de ligne de chemin de fer situé dans une subdivision dont elles étaient les copropriétaires. Le 1<sup>er</sup> mai 2006, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN), qui assurait la conduite du processus de cessation au nom des appelantes, a fait paraître un avis en ce sens conformément au paragraphe 143(1) de la Loi. Le 15 mai 2006, SOLRS a indiqué qu'elle était intéressée à faire l'acquisition de ce tronçon de ligne. Conformément au paragraphe 143(2) de la Loi, la date à laquelle les intéressés devaient faire connaître aux appelantes leur intention d'acquérir la ligne était le 30 juin 2006. Selon le paragraphe 144(4) de la Loi, les appelantes devaient conclure une entente avec SOLRS avant le 31 décembre 2006. CN a prolongé la période de négociation jusqu'au 25 janvier 2007, mais les parties n'ont pas réussi à parvenir à une entente. Le 25 janvier, SOLRS a présenté à l'OTC une demande en vue de faire établir la valeur nette de récupération de la ligne et de faire déclarer que les appelantes ne négociaient pas de bonne foi. Le 29 janvier, les appelantes ont offert de vendre la ligne au gouvernement de l'Ontario et à la municipalité de St. Thomas en vertu du paragraphe 145(1) parce qu'aucune entente n'avait été conclue avec SOLRS. Le 30 janvier 2007, les appelantes ont soulevé une objection préliminaire visant la compétence de l'OTC de statuer sur la demande de SOLRS, c'est-à-dire qu'elle a été déposée après l'expiration du délai prévu au paragraphe 144(4) (le 31 décembre 2006). L'OTC a rejeté cette objection et a accordé aux parties une autre période de 10 jours pour qu'elles poursuivent leurs négociations une fois que l'OTC avait déterminé la valeur nette de récupération. Il a aussi maintenu que l'offre que les appelantes avaient faite aux organismes publics était prématurée.

La question à trancher était celle de savoir si le délai de six mois prévu au paragraphe 144(4) de la Loi pour l'achèvement des négociations peut être prolongé par les parties aux négociations ou par l'OTC.

*Arrêt* : l'appel doit être accueilli.

Le juge Noël, J.C.A. (la juge Desjardins, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : La section V de la Loi confère à la compagnie de chemin de fer le droit d'abandonner l'exploitation d'une ligne de chemin de fer. Le processus se déroule suivant un échéancier précis qui lie la compagnie de chemin de fer. À défaut de la prolongation valide du délai de six mois dont les parties disposaient pour conclure une entente, les appelantes étaient alors tenues d'offrir aux organismes publics visés de leur vendre la ligne à sa valeur nette de récupération, et les organismes publics avaient le droit correspondant d'acquérir la ligne à ce prix. Malgré les termes non équivoques des paragraphes 144(4) et (5) de la Loi, l'OTC avait conclu qu'il pouvait y avoir ambiguïté dans l'application du délai de six mois dans deux situations. L'OTC a soutenu que le droit d'une partie à la négociation de déposer une plainte de mauvaise foi devient théorique si la plainte est présentée tard dans le processus. Cependant, le dépôt d'une plainte de mauvaise foi

give effect to Parliament's intention. So long as a complaint is filed within the six-month period, the Agency is bound to address it and apply the appropriate remedy. The fact that the six-month period may have passed when the CTA makes its finding does not impact its authority to grant these remedies. As to the negotiating party's right to have access to a net salvage value determination in the course of negotiations, the parties will not likely have access to this determination if the application is made toward the end of the six-month period. The CTA must dispose of applications as expeditiously as possible, and in any event within 120 days from the date on which the originating documents are filed. Therefore, the scheme as it exists does allow for the CTA's net salvage determination to play a role during the statutory negotiation period. There was thus no basis for the CTA's conclusion that the two substantive rights it identified would be lost unless implicit authority to extend the six-month period was read into Division V.

Finally, the right of public bodies to acquire the line at its net salvage value if no agreement is reached within the six-month period between negotiating parties eliminates the possibility that the parties or the CTA could extend this period. The CTA exceeded its jurisdiction when it disposed of SOLRS' application which had been filed after the six-month period provided for in subsections 144(4) and 145(1) of the Act. It was without authority to further extend this negotiating period after its net salvage value determination was made and to establish a discontinuance and transfer process according to time lines distinct from those in Division V. CN's offer to the government was not premature since the offer was submitted after the six-month period had expired without an agreement being reached, pursuant to subsection 145(1) of the Act.

*Per* Blais J.A. (concurring): Because the bad faith application made by SOLRS was not an issue identified when leave to appeal was granted and was abandoned after the net salvage value was determined by the CTA and made known to the parties, it was inappropriate to decide the matter without the benefit of a proper factual background. The argument that an application for bad faith negotiation justifies *per se* a suspension or an extension of the time limit was premature.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, ss. 29(1), 41, 141(3) (as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 35), 142(1) (as am. by S.C. 2000, c. 16, s. 6), 143 (as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 36), 144 (as am. by S.C. 2000, c. 16, s. 7), 145 (as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 39), 146(1) (as am. *idem*, s. 40).

en vertu de l'article 144 suspend le délai de six mois. Il n'y avait donc pas lieu de considérer qu'il existait un droit implicite de prolonger ce délai pour donner effet à la volonté du législateur. Dans la mesure où la plainte est déposée dans le délai de six mois, l'OTC est tenu de l'examiner et d'appliquer la réparation appropriée. Le fait que le délai de six mois soit expiré au moment où ces conclusions sont tirées n'a aucune incidence sur le pouvoir de l'OTC d'accorder ces réparations. Pour ce qui est du droit des parties à la négociation d'obtenir que la valeur nette de récupération soit déterminée au cours des négociations, les parties n'auront vraisemblablement pas droit à cette détermination si la demande en est faite vers la fin du délai de six mois. L'OTC doit rendre sa décision concernant les demandes avec toute la diligence possible et, en tout état de cause, dans les 120 jours de la date de dépôt de l'acte introductif d'instance. Par conséquent, le régime actuel permet effectivement à la détermination de la valeur nette de récupération de jouer un rôle durant la période de négociation prévue par la loi. La conclusion de l'OTC suivant laquelle les deux droits fondamentaux dont il est fait mention seront perdus, à moins que le pouvoir implicite de prolonger le délai ne soit considéré comme faisant partie de la section V, n'avait donc aucun fondement.

Enfin, le droit des organismes publics d'acquérir la ligne à la valeur nette de récupération si aucune entente n'est conclue dans le délai de six mois entre les parties à la négociation élimine la possibilité que ce délai puisse être prolongé par les parties ou l'OTC. Ce dernier a outrepassé sa compétence en statuant sur la demande de SOLRS bien que cette demande ait été déposée après l'expiration du délai de six mois prévu aux paragraphes 144(4) et 145(1) de la Loi. L'OTC n'avait pas le pouvoir de prolonger encore la période de négociation après la détermination de la valeur nette de récupération ni d'établir un processus de cessation et de transfert suivant un échéancier qui divergeait de celui de la section V. L'offre faite par CN au gouvernement n'était pas prématurée puisque l'offre avait été soumise après l'expiration du délai de six mois sans la conclusion d'une entente, tel que le prévoit le paragraphe 145(1) de la Loi.

Le juge Blais, J.C.A. (motifs concourants) : Parce que la plainte de mauvaise foi de SOLRS n'avait pas été soulevée lorsque l'autorisation d'appel a été accordée et a été abandonnée une fois que la valeur nette de récupération a été établie par l'OTC et communiquée aux parties, il ne convenait pas de trancher la question sans disposer d'un contexte factuel approprié. L'argument selon lequel une plainte de négociation de mauvaise foi justifie en soi une suspension ou une prolongation du délai était prématuré.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14).  
*Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10, art. 29(1), 41, 141(3) (mod. par L.C. 2007 ch. 19, art. 35), 142(1) (mod. par L.C. 2000, ch. 16, art. 6), 143 (mod. par

*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; 372 N.R. 1; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 2008 SCC 9; *Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 327; (2000) 184 D.L.R. (4th) 14; 251 N.R. 388 (C.A.).

## REFERRED TO:

*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485; (2004) 346 A.R. 4; 236 D.L.R. (4th) 385; [2004] 7 W.W.R. 603; 26 Alta. L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 1; 46 M.P.L.R. (3d) 1; 50 M.V.R. (4th) 1; 18 R.P.R. (4th) 1; 318 N.R. 170; 2004 SCC 19.

APPEAL from a decision of the Canadian Transportation Agency dismissing the appellants' preliminary objection to the hearing and disposition of an application for a net salvage value determination and a bad faith finding filed by the Southern Ontario Locomotive Restoration Society, pursuant to subsections 144(3.1) and (6) of the *Canada Transportation Act*. Appeal allowed.

## APPEARANCES:

*Eric Harvey* for appellant Canadian National Railway Company.  
*M. W. Shannon* for appellant Canadian Pacific Railway Company.  
*Andray Renaud* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Eric Harvey*, Montréal, for appellant Canadian National Railway Company.  
*M. W. Shannon*, Montréal, for appellant Canadian Pacific Railway Company.

L.C. 2007, ch. 19, art. 36), 144 (mod. par L.C. 2000, ch. 16, art. 7), 145 (mod. par L.C. 2007, ch. 19, art. 39), 146(1) (mod., *idem*, art. 40).  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2).

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B (2<sup>e</sup>) 1; 2008 CSC 9; *Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 327 (C.A.).

## DÉCISION CITÉE :

*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485; 2004 CSC 19.

APPEL interjeté à l'encontre de la décision par laquelle l'Office des transports du Canada a rejeté l'objection préliminaire des appelantes, qui s'opposaient à ce que l'Office des transports du Canada entende et tranche la demande présentée par la Southern Ontario Locomotive Restoration Society en vertu des paragraphes 144(3.1) et (6) de la *Loi sur les transports au Canada* relativement à la détermination de la valeur nette de récupération et à la conclusion de mauvaise foi. Appel accueilli.

## ONT COMPARU :

*Eric Harvey* pour l'appelante, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.  
*M. W. Shannon* pour l'appelante, Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique.  
*Andray Renaud* pour l'intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Eric Harvey*, Montréal, pour l'appelante, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.  
*M. W. Shannon*, Montréal, pour l'appelante, Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

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

[1] NOËL J.A.: This is an appeal by the Canadian National Railway Company (CN) and the Canadian Pacific Railway Company (CP) (the appellants) from a decision of the Canadian Transportation Agency (the Agency) whereby it dismissed the appellants' preliminary objection to the hearing and disposition of an application filed by the Southern Ontario Locomotive Restoration Society (SOLRS), pursuant to subsections 144(3.1) [as enacted by S.C. 2000, c. 16, s. 7] and (6) [as enacted *idem*] of the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10 (the CTA).

[1] LE JUGE NOËL, J.C.A. : L'appel interjeté par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique (CP) (les appelantes) vise la décision par laquelle l'Office des transports du Canada (l'Office) a rejeté l'objection préliminaire des appelantes qui s'opposaient à ce que l'Office entende et tranche la demande présentée par la Southern Ontario Locomotive Restoration Society (SOLRS) en vertu des paragraphes 144(3.1) [édicte par L.C. 2000, ch. 16, art. 7] et (6) [édicte, *idem*] de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 (la LTC).

[2] The issue turns on whether the six-month limitation set out in subsection 144(4) [as am. *idem*] of the CTA for the completion of the negotiations, which a railway company must undertake prior to discontinuing the operation of a railway line, can be extended by the parties to the negotiations or by the Agency. The appellants contend that the limit is strict and that the Agency exceeded its jurisdiction in allowing the application to proceed despite the fact that it was filed after six months had expired.

[2] Le point en litige s'articule autour de la question de savoir si le délai de six mois prévu au paragraphe 144(4) [mod., *idem*] de la LTC pour les négociations qu'une compagnie de chemin de fer doit entreprendre avant de cesser l'exploitation d'une ligne de chemin de fer peut être prolongé par les parties aux négociations ou par l'Office. Les appelantes prétendent que le délai est de rigueur et que l'Office a outrepassé sa compétence en autorisant qu'il soit statué sur la demande malgré le fait qu'elle ait été déposée après l'expiration du délai de six mois.

[3] Before setting out the relevant facts, it is useful to outline the statutory scheme.

[3] Avant d'exposer les faits pertinents, il est utile de passer en revue sommairement le régime prévu par la loi.

#### STATUTORY SCHEME

#### RÉGIME PRÉVU PAR LA LOI

[4] Division V of the CTA—sections 140 to 146.1—sets out the statutory process by which a railway company may transfer and discontinue the operation of a railway line (the discontinuance scheme). Subsection 142(1) [as am. by S.C. 2000, c. 16, s. 6] of the CTA makes it clear that Division V is binding on a railway company:

[4] La section V de la LTC — articles 140 à 146.1 — établit le processus suivant lequel une compagnie de chemin de fer peut transférer une ligne de chemin de fer et cesser son exploitation (régime de cessation). Le paragraphe 142(1) [mod. par L.C. 2000, ch. 16, art. 6] de la LTC établit clairement que la section V lie la compagnie de chemin de fer.

**142.** (1) A railway company shall comply with the steps described in this Division before discontinuing operating a railway line.

**142.** (1) La compagnie de chemin de fer qui entend cesser d'exploiter une ligne suit les étapes prescrites par la présente section.

[5] Pursuant to the discontinuance scheme, a railway company must first advertise the availability of the railway line or any operating interest that it has in the line which it intends to abandon [s. 143(3) (as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 36)]:

**143.** (1) The railway company shall advertise the availability of the railway line, or any operating interest that the company has in it, for sale, lease or other transfer for continued operation and its intention to discontinue operating the line if it is not transferred.

(2) The advertisement must include a description of the railway line and how it or the operating interest is to be transferred, whether by sale, lease or otherwise, and an outline of the steps that must be taken before the operation of the line may be discontinued, including

(a) a statement that the advertisement is directed to persons interested in buying, leasing or otherwise acquiring the railway line, or the railway company's operating interest in it, for the purpose of continuing railway operations; and

(b) the date by which interested persons must make their interest known in writing to the company, but that date must be at least sixty days after the first publication of the advertisement.

(3) The advertisement must also disclose the existence of any agreement between the railway company and a public passenger service provider in respect of the operation of a passenger rail service on the railway line.

[6] Section 144 of the CTA then sets out the requirements for negotiating the sale, lease or transfer of an interest in a railway line with a third person. In particular subsection 144(3) [as am. by S.C. 2000, c. 16, s. 7] of the CTA requires that the railway company and the interested person negotiate in good faith and subsection 144(4) of the CTA provides that the railway company and an interested person have six months to reach an agreement. The six-month period runs from the final date stated in the railway company's advertisement inviting persons to make their interests known. Pursuant to subsection 144(3.1) of the CTA, a party to a negotiation may ask the Agency to determine the net salvage value of the railway line:

**144.** (1) The railway company shall disclose the process it intends to follow for receiving and evaluating offers to each interested person who makes their interest known in accordance with the advertisement.

[5] Conformément au régime de cessation, une compagnie de chemin de fer doit d'abord faire savoir que le droit de propriété ou d'exploitation sur la ligne qu'elle entend abandonner peut être transféré [art. 143(3) (mod. par L.C. 2007, ch. 19, art. 36)] :

**143.** (1) La compagnie fait connaître le fait que le droit de propriété ou d'exploitation sur la ligne peut être transféré en vue de la continuation de l'exploitation et, à défaut de transfert, son intention de cesser l'exploitation.

(2) L'annonce comporte la description de la ligne et les modalités du transfert, notamment par vente ou cession, du droit de propriété ou d'exploitation de celle-ci, et énonce les étapes préalables à la cessation, la mention qu'elle vise quiconque est intéressé à acquérir, notamment par achat ou prise à bail, les droits de propriété ou d'exploitation de la compagnie en vue de poursuivre l'exploitation de la ligne, ainsi que le délai, d'au moins soixante jours suivant sa première publication, donné aux intéressés pour manifester, par écrit, leur intention.

(3) L'annonce doit aussi mentionner toute entente conclue entre la compagnie et une société de transport publique sur l'exploitation d'un service passagers sur une ligne de la compagnie.

[6] L'article 144 de la LTC énonce ensuite les exigences de la négociation du transfert, par vente ou bail, d'un droit sur une ligne de chemin de fer. En particulier, le paragraphe 144(3) [mod. par L.C. 2000, ch. 16, art. 7] de la LTC exige que la compagnie de chemin de fer et l'intéressé négocient de bonne foi et le paragraphe 144(4) de la LTC prévoit que la compagnie de chemin de fer et l'intéressé disposent de six mois pour conclure une entente. Le délai de six mois est calculé à partir de l'expiration du délai prévu par l'annonce invitant les personnes à manifester leur intention. Conformément au paragraphe 144(3.1) de la LTC, une partie à la négociation peut demander que l'Office détermine la valeur nette de récupération de la ligne.

**144.** (1) La compagnie est tenue de communiquer la procédure d'examen et d'acceptation des offres à l'intéressé qui a manifesté son intention conformément à l'annonce.

(3) The railway company shall negotiate with an interested person in good faith and in accordance with the process it discloses and the interested person shall negotiate with the company in good faith.

(3.1) The Agency may, on application by a party to a negotiation, determine the net salvage value of the railway line and may, if it is of the opinion that the railway company has removed any of the infrastructure associated with the line in order to reduce traffic on the line, deduct from the net salvage value the amount that the Agency determines is the cost of replacing the removed infrastructure. The party who made the application shall reimburse the Agency its costs associated with the application.

(4) The railway company has six months to reach an agreement after the final date stated in the advertisement for persons to make their interest known. [My emphasis.]

[7] Pursuant to subsections 144(6) and (7) [as enacted *idem*] of the CTA, parties may complain to the Agency that the other party is not negotiating in good faith. Where an interested person is found to have negotiated in bad faith, the Agency may free the railway company from its obligation to negotiate. Where the railway company is found to be in bad faith, the Agency may order the conclusion of an agreement on terms which it specifies, including the consideration to be paid:

#### 144. ...

(6) If, on complaint in writing by the interested person, the Agency finds that the railway company is not negotiating in good faith and the Agency considers that a sale, lease or other transfer of the railway line, or the company's operating interest in the line, to the interested person for continued operation would be commercially fair and reasonable to the parties, the Agency may order the railway company to enter into an agreement with the interested person to effect the transfer and with respect to operating arrangements for the interchange of traffic, subject to the terms and conditions, including consideration, specified by the Agency.

(7) If, on complaint in writing by the railway company, the Agency finds that the interested person is not negotiating in good faith, the Agency may order that the railway company is no longer required to negotiate with the person.

[8] If no agreement has been reached with an interested party within six months, then subsection 144(5) [as am. *idem*] of the CTA provides that the railway company may choose to continue operating the line. Alternatively, subsection 145(1) [as am. by S.C.

(3) Elle est tenue de négocier de bonne foi avec l'intéressé conformément à cette procédure et ce dernier est tenu de négocier de bonne foi avec elle.

(3.1) L'Office peut, à la demande d'une partie à la négociation, déterminer la valeur nette de récupération de la ligne et, s'il est d'avis que la compagnie de chemin de fer a retiré une partie de l'infrastructure se rapportant à la ligne en vue de réduire le trafic, déduire de cette valeur la somme qu'il estime équivalente au coût de remplacement de l'infrastructure retirée. Le demandeur est tenu de rembourser à l'Office les frais afférents à la demande.

(4) La compagnie dispose, pour conclure une entente, d'un délai de six mois à compter de l'expiration du délai prévu par l'annonce. [Non souligné dans l'original.]

[7] En vertu des paragraphes 144(6) et (7) [édicte, *idem*] de la LTC, une partie peut saisir l'Office d'une plainte si l'autre partie ne négocie pas de bonne foi. S'il conclut que l'intéressé n'a pas négocié de bonne foi, l'Office peut libérer la compagnie de chemin de fer de son obligation de négocier. S'il conclut que la compagnie de chemin de fer ne négocie pas de bonne foi, l'Office peut ordonner la conclusion d'une entente suivant les modalités qu'il précise, notamment le paiement d'une contrepartie.

#### 144. [...]

(6) Saisi d'une plainte écrite formulée par l'intéressé, l'Office peut, s'il conclut que la compagnie ne négocie pas de bonne foi et que le transfert à l'intéressé, notamment par vente ou bail, des droits de propriété ou d'exploitation sur la ligne en vue de la continuation de son exploitation serait commercialement équitable et raisonnable pour les parties, ordonner à la compagnie de conclure avec l'intéressé une entente pour effectuer ce transfert et prévoyant les modalités d'exploitation relativement à l'interconnexion du trafic, selon les modalités qu'il précise, notamment la remise d'une contrepartie.

(7) Saisi d'une plainte écrite formulée par la compagnie, l'Office peut décider que la compagnie n'est plus tenue de négocier avec l'intéressé s'il conclut que celui-ci ne négocie pas de bonne foi.

[8] À défaut d'entente avec la partie intéressée dans le délai de six mois, le paragraphe 144(5) [mod., *idem*] de la LTC prévoit que la compagnie de chemin de fer peut choisir de continuer d'exploiter la ligne. Sinon, en vertu du paragraphe 145(1) [mod. par L.C. 2007, ch. 19, art.

2007, c. 19, s. 39] of the CTA requires the railway company to make an offer to governments and urban transit authorities on whose territory the line is located to sell the line for its net salvage value:

144. ...

(5) If an agreement is not reached within the six months, the railway company may decide to continue operating the railway line, in which case it is not required to comply with section 145, but shall amend its plan to reflect its decision.

...

145. (1) The railway company shall offer to transfer all of its interest in the railway line to the governments and urban transit authorities mentioned in this section for not more than its net salvage value to be used for any purpose if

(a) no person makes their interest known to the railway company, or no agreement with an interested person is reached, within the required time; or

(b) an agreement is reached within the required time, but the transfer is not completed in accordance with the agreement. [My emphasis.]

[9] Subsections 145(2) [as am. *idem*] and (3) [as am. *idem*] of the CTA then provide for the sequence of events in the case where such offers to governments are made. Of significance for our purposes is the fact that the obligation to offer the line to governments comes into existence (i.e., “arises” in the English text) when the relevant conditions are met by the operation of the law. I also note the strict time limits—30 and 60 days depending on the level of government—within which these offers may be accepted (subsection 145(3)) of the CTA:

145. ...

(2) After the requirement to make the offer arises, the railway company shall send it simultaneously

(a) to the Minister if the railway line passes through

- (i) more than one province or outside Canada,
- (ii) land that is or was a reserve, as defined in subsection 2(1) of the *Indian Act*,
- (iii) land that is the subject of an agreement entered into by the railway company and the Minister for the settlement of aboriginal land claims, or
- (iv) a metropolitan area;

39] de la LTC, la compagnie de chemin de fer est tenue d’offrir aux gouvernements, administrations de transport de banlieue et administrations municipales dont la ligne franchit le territoire de leur vendre la ligne à la valeur nette de récupération.

144. [...]

(5) À défaut d’entente dans les six mois, elle peut décider de poursuivre l’exploitation de la ligne, auquel cas elle n’est pas tenue de se conformer à l’article 145, mais doit modifier son plan en conséquence.

[...]

145. (1) La compagnie de chemin de fer est tenue d’offrir aux gouvernements, administrations de transport de banlieue et administrations municipales de leur transférer tous ses intérêts à leur valeur nette de récupération ou moins si personne ne manifeste d’intérêt ou aucune entente n’est conclue dans le délai prescrit, ou si le transfert n’est pas effectué conformément à l’entente. [Non souligné dans l’original.]

[9] Les paragraphes 145(2) [mod., *idem*] et (3) [mod., *idem*] de la LTC établissent ensuite la séquence des événements dans le cas où de pareilles offres sont faites à des gouvernements. Le fait que l’obligation d’offrir la ligne aux gouvernements prenne naissance (le terme « *arises* » est employé en anglais) lorsqu’il est satisfait aux conditions visées par l’application de la loi revêt beaucoup d’importance en l’espèce. Je souligne également les délais de rigueur—30 et 60 jours selon le palier de gouvernement—à l’intérieur desquels ces offres peuvent être acceptées (paragraphe 145(3) de la LTC) :

145. [...]

(2) L’offre est faite simultanément :

a) au ministre si la ligne franchit, selon le cas :

- (i) les limites d’une province ou les frontières du Canada,
- (ii) une réserve ou une terre ayant déjà été une réserve au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Indiens*,
- (iii) une terre faisant l’objet d’un accord, entre la compagnie de chemin de fer et le ministre, ayant pour but le règlement de revendications territoriales autochtones,
- (iv) une région métropolitaine;

(b) to the minister responsible for transportation matters in the government of each province through which the railway line passes;

(c) to the chairperson of every urban transit authority through whose territory the railway line passes; and

(d) to the clerk or other senior administrative officer of every municipal or district government through whose territory the railway line passes.

(3) Subject to subsection 146.3(3), after the offer is received

(a) by the Minister, the Government of Canada may accept it within thirty days;

(b) by a provincial minister, the government of the province may accept it within thirty days, unless the offer is received by the Minister, in which case the government of each province may accept it within an additional thirty days after the end of the period mentioned in paragraph (a) if it is not accepted under that paragraph;

(b.1) by an urban transit authority, it may accept it within an additional 30 days after the end of the period or periods for acceptance under paragraphs (a) and (b), if it is not accepted under those paragraphs; and

(c) by a municipal or district government, it may accept it within an additional 30 days after the end of the period or periods for acceptance under paragraphs (a), (b) and (b.1), if it is not accepted under those paragraphs.

[10] Finally, under section 146 [as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 40] of the CTA, if the prescribed process has been complied with, but no agreement has been reached at any stage, the railway company may discontinue operating the line on providing notice thereof to the Agency:

**146.** (1) If a railway company has complied with the process set out in sections 143 to 145, but an agreement for the sale, lease or other transfer of the railway line or an interest in it is not entered into through that process, the railway company may discontinue operating the line on providing notice of the discontinuance to the Agency. After providing the notice, the railway company has no obligations under this Act in respect of the operation of the railway line and has no obligations with respect to any operations by any public passenger service provider over the railway line.

b) au ministre chargé des transports dans toute province dont la ligne franchit le territoire;

c) au président de toute administration de transport de banlieue dont la ligne franchit le territoire;

d) au greffier ou à un premier dirigeant de toute administration municipale dont la ligne franchit le territoire.

(3) Sous réserve du paragraphe 146.3(3), les destinataires de l'offre disposent, après sa réception, des délais suivants pour l'accepter :

a) trente jours pour le gouvernement fédéral;

b) trente jours pour le gouvernement provincial, mais si le gouvernement fédéral n'accepte pas l'offre qui lui est d'abord faite, chaque gouvernement provincial visé dispose de trente jours supplémentaires une fois expiré le délai mentionné à l'alinéa a);

b.1) trente jours pour chaque administration de transport de banlieue, une fois expirés les délais mentionnés aux alinéas a) et b);

c) trente jours pour chaque administration municipale, une fois expirés les délais mentionnés aux alinéas a), b) et b.1).

[10] Finalement, en vertu de l'article 146 [mod. par L.C. 2007, ch. 19, art. 40] de la LTC, si le processus prescrit a été respecté mais qu'aucune entente n'a été conclue, la compagnie de chemin de fer peut cesser d'exploiter la ligne en avisant l'Office.

**146.** (1) Lorsqu'elle s'est conformée au processus établi en vertu des articles 143 à 145, sans qu'une convention de transfert n'en résulte, la compagnie de chemin de fer peut mettre fin à l'exploitation de la ligne pourvu qu'elle en avise l'Office. Par la suite, elle n'a aucune obligation, en vertu de la présente loi, relativement à l'exploitation de la ligne ou à son utilisation par toute société de transport publique.

## RELEVANT FACTS

[11] On April 29, 2005, the appellants indicated their intention to discontinue the operation of a section of a railway line in the City of St. Thomas, Province of Ontario—the CASO [Canada Southern Railway] subdivision from mile 113.64 to 117.49 (the CASO subdivision)—which they co-own. CN assumed in its name and that of CP the sole conduct of the discontinuance process.

[12] On May 1, 2006, CN published a notice in the *Globe and Mail* newspaper, pursuant to subsection 143(1) of the CTA, stating the appellants' intent to sell their ownership and/or their operating interest in the CASO subdivision for continued operation. On May 15, 2006, SOLRS notified the appellants that it was interested in acquiring ownership in the advertised section of the railway line for purposes of operating the line in the course of its tourist train operation.

[13] In accordance with subsection 143(2) of the CTA, the date by which interested persons had to make their interest in acquiring the line known to the appellants was June 30, 2006 (60 days after publication of the notice). It follows that by virtue of subsection 144(4) of the CTA, the appellants had to reach an agreement with SOLRS by December 31, 2006 (six months after June 30, 2006).

[14] Following several months of negotiation, on October 23, 2006, SOLRS delivered an "Offer to Purchase" the CASO subdivision, which the appellants did not accept. SOLRS offered to pay \$100,000 and invited the appellants to claim the balance of the value of the line as a charitable donation. The offer was rejected as the appellants estimated the value of the line to be \$2,100,000, a value which was later confirmed by the Agency's net salvage value determination.

[15] As the December 31, 2006 deadline approached without any agreement having been reached, CN agreed to continue discussions with SOLRS until January 25, 2007. However, the parties were unable to come to an agreement within this extended period.

## FAITS PERTINENTS

[11] Le 29 avril 2005, les appelantes ont fait connaître leur intention de cesser d'exploiter un tronçon de ligne de chemin de fer situé dans la ville de St. Thomas, dans la province de l'Ontario — la subdivision CASO [Canada Southern Railway] entre les points miliars 113,64 et 117,49 (la subdivision CASO) — dont elles sont les copropriétaires. CN assurait à elle seule, en son nom et au nom de CP, la conduite du processus de cessation.

[12] Le 1<sup>er</sup> mai 2006, CN a fait paraître un avis dans le *Globe and Mail*, conformément au paragraphe 143(1) de la LTC, pour faire connaître l'intention des appelantes de transférer leurs droits de propriété ou d'exploitation sur la subdivision CASO en vue de la continuation de l'exploitation. Le 15 mai 2006, SOLRS a avisé les appelantes qu'elle était intéressée à faire l'acquisition du tronçon de la ligne de chemin de fer en question en vue de l'exploiter dans les activités de son train touristique.

[13] Conformément au paragraphe 143(2) de la LTC, la date à laquelle les intéressés devaient faire connaître aux appelantes leur intention d'acquérir la ligne était le 30 juin 2006 (60 jours après la publication de l'avis). Il s'ensuit que, en application du paragraphe 144(4) de la LTC, les appelantes devaient conclure une entente avec SOLRS avant le 31 décembre 2006 (six mois après le 30 juin 2006).

[14] Après plusieurs mois de négociation, le 23 octobre 2006, SOLRS a présenté une offre d'achat de la subdivision CASO, mais elle n'a pas été acceptée par les appelantes. SOLRS proposait de payer 100 000 \$ et invitait les appelantes à déduire le reste de la valeur de la ligne au titre des dons de charité. Les appelantes ont rejeté l'offre parce qu'elles évaluaient la valeur de la ligne à 2 100 000 \$, une valeur qui a été confirmée plus tard par l'Office lorsqu'il a déterminé la valeur nette de récupération.

[15] Compte tenu du fait que la date butoir du 31 décembre 2006 approchait et qu'aucune entente n'avait été conclue, CN a accepté de poursuivre les discussions avec SOLRS jusqu'au 25 janvier 2007. Toutefois, les parties n'ont pas réussi à parvenir à une entente durant la prolongation.

[16] On January 25, 2007 (i.e., the last day on which an agreement could be reached based on the extension), SOLRS made an application before the Agency requesting a determination of the net salvage value of the line as well as a declaration by the Agency that the appellants were not negotiating in good faith. By a separate letter bearing the same date, SOLRS advised the Agency that “the six month period referred to in section 144 of the CTA expired today” (appeal book, at page 12).

[17] On January 29, 2007, as no agreement transferring the line to SOLRS had been reached, the appellants made an offer to the Government of Ontario and the Municipality of St. Thomas (the public bodies) pursuant to subsection 145(1) to sell the line for an amount “not to exceed” its net salvage value (appeal book, at pages 18, 21).

[18] By letter dated January 30, 2007, the appellants asked the Agency not to address SOLRS’ application before considering a preliminary objection going to jurisdiction. Specifically, the appellants argued that the Agency lacked jurisdiction to consider SOLRS’ application since it was filed after December 31, 2006, that is after the statutory period set out in subsection 144(4) of the CTA had expired. The next day (i.e., January 31, 2007), SOLRS filed an objection to what it described as the appellants “premature service” of the offer to sell the line to the public bodies for its net salvage value.

[19] Written submissions were filed by the parties at the invitation of the Agency and on March 30, 2007, the Agency ruled on the preliminary objection. It held that it had the authority to deal with SOLRS’ application despite the fact that it was made after the six-month period had expired. The Agency indicated that it would make its net salvage value determination within 120 days and that the aspect of SOLRS’ application relating to bad faith would be kept in abeyance pending this determination.

[16] Le 25 janvier 2007 (soit le dernier jour où une entente pouvait être conclue dans le délai de prolongation), SOLRS a présenté à l’Office une demande en vue de faire établir la valeur nette de récupération de la ligne et de faire déclarer que les appelantes ne négociaient pas de bonne foi. Dans une lettre séparée portant la même date, SOLRS a informé l’Office que [TRADUCTION] « le délai de six mois prévu à l’article 144 de la LTC expirait aujourd’hui » (dossier d’appel, à la page 12).

[17] Le 29 janvier 2007, comme aucune entente transférant la ligne à SOLRS n’avait été conclue, les appelantes ont présenté au gouvernement de l’Ontario et à la municipalité de St. Thomas (les organismes publics), en vertu du paragraphe 145(1), une offre en vue de la vente de la ligne pour un montant [TRADUCTION] « ne devant pas dépasser » la valeur nette de récupération (dossier d’appel, aux pages 18 et 21).

[18] Dans une lettre datée du 30 janvier 2007, les appelantes ont demandé à l’Office de ne pas statuer sur la demande de SOLRS avant d’avoir examiné l’objection préliminaire visant sa compétence. Plus particulièrement, les appelantes ont allégué que l’Office n’avait pas compétence pour examiner la demande de SOLRS puisqu’elle avait été déposée après le 31 décembre 2006, soit après l’expiration du délai prévu au paragraphe 144(4) de la LTC. Le jour suivant (soit le 31 janvier 2007), SOLRS a présenté une objection à ce qu’elle a décrit comme étant une [TRADUCTION] « signification prématurée » de l’offre en vue de vendre la ligne aux organismes publics pour la valeur nette de récupération.

[19] Les parties ont présenté des observations écrites comme l’Office les avait invitées à le faire et, le 30 mars 2007, l’Office a statué sur l’objection préliminaire. Il a décidé qu’il avait compétence pour statuer sur la demande de SOLRS, même si elle avait été présentée après l’expiration du délai de six mois. L’Office a fait savoir qu’il procéderait à la détermination de la valeur nette de récupération dans un délai de 120 jours et que la plainte relative à la mauvaise foi soulevée dans la demande présentée par SOLRS resterait en suspens dans l’attente de cette détermination.

[20] On June 6, 2007, the appellants were granted leave to appeal this decision under section 41 of the CTA on the following questions:

i. whether the Agency exceeded its jurisdiction or erred in law when it determined that SOLRS' application under section 144 of the CTA could be filed after the expiration of the six-month period provided for in subsections 144(4) and 145(1) of the CTA (i.e., after December 31, 2006);

ii. whether the Agency exceeded its jurisdiction or erred in law when it extended the period for negotiations past the time stipulated in the CTA, and directed that the parties would have a further period of 10 business days after the Agency had determined the net salvage value of the line to continue the discussions;

iii. whether the Agency exceeded its jurisdiction or erred in law when it found that the issuance of the January 29, 2007 offer to public authorities, made by the appellants following the expiration of both the statutory deadline and the extended discussion period was premature;

iv. whether the Agency exceeded its jurisdiction or erred in law when it established a discontinuance and transfer process that is distinct from the one set out under the CTA.

[21] On July 27, 2007, the Agency determined that the net salvage value of the line was \$1 959 951. The Agency never got to deal with the allegation of bad faith as that aspect of SOLRS' application was withdrawn by letter dated September 17, 2007.

#### DECISION OF THE AGENCY

[22] The Agency notes that ambiguity can arise in its application of subsection 144(4) of the CTA. Specifically, the parties to a negotiation have the right to have the net salvage value of the line determined in the course of the negotiations. The parties are also entitled to remedies in the event that the other party exhibits bad

[20] Le 6 juin 2007, les appelantes ont obtenu l'autorisation d'en appeler en vertu de l'article 41 de la LTC sur les points suivants :

[TRADUCTION]

i. La question de savoir si l'Office a outrepassé sa compétence ou commis une erreur de droit en décidant que la demande de SOLRS fondée sur l'article 144 de la LTC pouvait être présentée après l'expiration du délai de six mois prévu aux paragraphes 144(4) et 145(1) de la LTC (c.-à-d. après le 31 décembre 2006);

ii. La question de savoir si l'Office a outrepassé sa compétence ou commis une erreur de droit en prolongeant la période des négociations au delà du délai prévu dans la LTC et en ordonnant que les parties disposeraient d'une autre période de dix jours ouvrables une fois la valeur nette de récupération de la ligne déterminée pour poursuivre les discussions;

iii. La question de savoir si l'Office a outrepassé sa compétence ou commis une erreur de droit en concluant que l'offre présentée aux autorités publiques le 29 janvier 2007, après l'expiration du délai prévu par la loi et la période de prolongation des discussions, était prématurée;

iv. La question de savoir si l'Office a outrepassé sa compétence ou commis une erreur en établissant un processus de cessation et de transfert distinct de celui prévu par la LTC.

[21] Le 27 juillet 2007, l'Office a déterminé que la valeur nette de récupération de la ligne se chiffrait à 1 959 951 \$. Il n'a pas eu à se pencher sur l'allégation de mauvaise foi puisque cet élément de la demande de SOLRS a été écarté dans une lettre datée du 17 septembre 2007.

#### LA DÉCISION DE L'OFFICE

[22] L'Office souligne que l'application du paragraphe 144(4) de la LTC peut être ambiguë. Plus particulièrement, les parties à une négociation ont le droit de faire déterminer la valeur nette de récupération de la ligne au cours des négociations. Les parties ont également le droit à des réparations si l'autre partie

faith. According to the Agency, unless provision is made for extending the six-month period within which an agreement must be reached, these remedies risk becoming moot and ineffective (reasons, at page 2, last full paragraph and at page 3, 1st full paragraph).

[23] The Agency finds that the six-month period can be extended for a reasonable time on consent. The Agency refers to the need to balance the railway's interests to shed their uneconomic railway lines within reasonable commercial time frames with those of potential purchasers, including governments (reasons, at page 3, 3rd full paragraph). The Agency rejects the appellants' proposition of two negotiating periods—the first period being the first six months during which a variety of remedies under the CTA apply and the second period representing the period covered by the time extension that the parties consented to, where no statutory rights exist because section 144 of the CTA does not apply—as incongruous (reasons, at page 3, 3rd full paragraph).

[24] Consequently, the Agency dismisses the appellants' objection to entertaining the application because it was filed after the six-month statutory period and grants the parties a further period “at least of 10 business days” to continue their negotiations after the Agency's eventual determination of the net salvage value (reasons, at page 3, last paragraph). In view of the extension, it also holds that the appellants' offer to public bodies, pursuant to section 145 of the CTA, is premature.

#### POSITION OF THE PARTIES

[25] The appellants rely on the recent decision of the Supreme Court in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*) to support their view as to the applicable standard of review. They emphasize the clearly jurisdictional nature of the issues raised on appeal and invite the Court to apply a standard of correctness. The Agency for its part takes the position that it has

négocié de mauvaise foi. Selon l'Office, à moins que des mesures ne soient prises pour prolonger le délai de six mois à l'intérieur duquel une entente doit être conclue, ces réparations risquent de devenir théoriques et sans effet (motifs, à la page 2, dernier paragraphe complet, et à la page 3, premier paragraphe complet).

[23] L'Office croit que le délai de six mois peut être prolongé pendant une période de temps raisonnable sur consentement des parties. Il évoque la nécessité de mettre en balance les intérêts des compagnies de chemin de fer qui veulent se départir de leurs lignes non rentables dans un intervalle de temps raisonnable au plan commercial et ceux des acheteurs éventuels, dont les gouvernements (motifs, à la page 3, troisième paragraphe complet). L'Office rejette la proposition des deux périodes de négociation—la première étant le premier six mois au cours duquel diverses réparations prévues par la LTC sont applicables et la seconde représentant la période couverte par la prolongation du délai à laquelle les parties ont consenti et à l'égard de laquelle la loi ne prévoit aucun droit parce que l'article 144 de la LTC ne s'applique pas—qu'il juge incongrue (motifs, à la page 3, troisième paragraphe complet).

[24] Par conséquent, l'Office rejette l'objection des appelantes qui s'opposaient à ce que la demande soit entendue parce qu'elle avait été présentée après l'expiration du délai de six mois prévu par la loi et accorde aux parties une autre période [TRADUCTION] « d'au moins dix jours ouvrables » pour qu'elles poursuivent leurs négociations une fois que l'Office aura déterminé la valeur nette de récupération (motifs, à la page 3, dernier paragraphe). Considérant la prolongation, il maintient également que l'offre faite aux organismes publics par les appelantes, en vertu de l'article 145 de la LTC, est prématurée.

#### POSITION DES PARTIES

[25] Les appelantes invoquent la récente décision de la Cour suprême dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), à l'appui de leur position sur la norme de contrôle applicable. Elles font ressortir la nature nettement juridictionnelle des questions soulevées en appel et invitent la Cour à appliquer la norme de la décision correcte. L'Office,

particular expertise that is of use in assessing these issues and urges the Court to assess the propriety of its decision on a standard of reasonableness.

[26] Turning to the appeal itself, the appellants submit, applying a standard of correctness, that the Agency did not have the jurisdiction to entertain the applications filed by SOLRS. Subsection 144(4), when read in context, makes it clear that the Agency's role is exhausted upon the expiration of the six-month period (appellants' memorandum, at paragraphs 56, 57).

[27] While an interested person and a railway company may agree to negotiate beyond that period (appellants' memorandum, at paragraphs 64-67; 103 and 104), the time limits imposed under sections 140 to 146 of the CTA must be respected in order for those provisions to apply. During the six-month period, the parties may file a complaint of bad faith or file an application to determine the net salvage value of the line. Upon the expiry of that six-month period, if no agreement is reached, the railway company must either resume operation of the line or offer it to the relevant public bodies for sale (appellants' memorandum, at paragraphs 64-66). The appellants submit that these are mandatory provisions and that they reflect Parliament's intention that the discontinuance and transfer process be expeditious (appellants' memorandum, at paragraphs 60-62).

[28] For its part, the Agency submits that a strict interpretation of the time limit under subsection 144(4) would frustrate the purpose of the legislation, which is, in part, "to promote the takeover of lines by new owners or operators" (clause-by-clause analysis of Bill C-14 [S.C. 1996, c. 10]) and would unduly impact ongoing negotiations to the detriment of both parties (respondent's memorandum, at paragraph 40). Contrary to the appellants' submissions, the Agency argues that Parliament's intent was not to sanction by mandatory foreclosure the failure to reach an agreement within the stipulated deadline. The Agency submits that there will be cases where, even with diligence, the railway and interested party, as here, will need more than six months

pour sa part, est d'avis qu'il possède l'expertise particulière nécessaire à l'analyse de ces questions et prie la Cour avec insistance d'apprécier le bien-fondé de sa décision suivant la norme de la décision raisonnable.

[26] En ce qui a trait à l'appel lui-même, les appelantes soutiennent, suivant l'application de la norme de la décision correcte, que l'Office n'avait pas compétence pour statuer sur les demandes présentées par SOLRS. Le paragraphe 144(4), interprété en contexte, établit clairement que le rôle de l'Office prend fin à l'expiration du délai de six mois (mémoire des appelantes, aux paragraphes 56 et 57).

[27] Un intéressé et une compagnie de chemin de fer peuvent convenir de poursuivre les négociations après cette période (mémoire des appelantes, aux paragraphes 64 à 67; 103 et 104), mais les délais imposés aux articles 140 à 146 de la LTC doivent être respectés pour que ces dispositions s'appliquent. Au cours du délai de six mois, les parties peuvent déposer une plainte en cas de mauvaise foi de l'autre partie ou présenter une demande en vue de faire déterminer la valeur nette de récupération de la ligne. À l'expiration de ce délai de six mois, si aucune entente n'est conclue, la compagnie de chemin de fer doit soit reprendre l'exploitation de la ligne ou l'offrir aux organismes publics visés en vue de la vendre (mémoire des appelantes, aux paragraphes 64 à 66). Les appelantes soutiennent que ces dispositions sont obligatoires et qu'elles reflètent l'intention du législateur de faire en sorte que le processus de cessation et de transfert des lignes se déroule de manière diligente (mémoire des appelantes, aux paragraphes 60 à 62).

[28] Pour sa part, l'Office soutient qu'une interprétation stricte du délai prévu au paragraphe 144(4) irait à l'encontre de l'objet de la loi, qui consiste notamment [TRADUCTION] « à encourager l'acquisition de lignes par de nouveaux propriétaires ou exploitants » (analyse clause par clause du projet de loi C-14 [L.C. 1996, ch. 10]) et nuirait indûment aux négociations en cours au détriment des deux parties (mémoire de l'intimé, au paragraphe 40). Contrairement aux observations formulées par les appelantes, l'Office allègue que le législateur ne voulait pas sanctionner par foreclosure obligatoire le défaut des parties d'en arriver à une entente dans le délai prévu. L'Office soutient que, dans certains cas, la compagnie de chemin de fer et

to reach an agreement (respondent's memorandum, at paragraph 42).

[29] The Agency repeats that a strict reading of the six-month period would, on the facts of this case, take away any impact which the remedies that it can grant might have on the negotiations (respondent's memorandum, at paragraphs 48-50). Finally, the Agency submits that there is no limitation on when an application for a determination of net salvage value can be made under subsection 144(3.1) of the CTA (respondent's memorandum, at paragraph 51).

## ANALYSIS AND DECISION

### Standard of review

[30] The Supreme Court in *Dunsmuir* has simplified the approach in determining the appropriate standard of review by reducing these to two: correctness and reasonableness. Without attenuating a reviewing Court's duty to identify and apply the appropriate standard, the Supreme Court also provided means of facilitating its identification. Amongst other things, the Court said (*Dunsmuir*, at paragraph 59):

Administrative bodies must also be correct in their determinations of true questions of jurisdiction or *vires*. We mention true questions of *vires* to distance ourselves from the extended definitions adopted before *CUPE*. It is important here to take a robust view of jurisdiction. We neither wish nor intend to return to the jurisdiction/preliminary question doctrine that plagued the jurisprudence in this area for many years. “Jurisdiction” is intended in the narrow sense of whether or not the tribunal had the authority to make the inquiry. In other words, true jurisdiction questions arise where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter. The tribunal must interpret the grant of authority correctly or its action will be found to be *ultra vires* or to constitute a wrongful decline of jurisdiction. D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf ed.), at pp. 14-3 to 14-6. An example may be found in *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 SCC 19. [My emphasis.]

l'intéressé, même en procédant avec diligence, comme en l'espèce, auront besoin d'un délai plus long que six mois pour en arriver à une entente (mémoire de l'intimé, au paragraphe 42).

[29] L'Office réitère qu'une interprétation stricte du délai de six mois diminuerait, compte tenu des faits en l'espèce, l'incidence que les réparations susceptibles d'être accordées pourraient avoir sur les négociations (mémoire de l'intimé, aux paragraphes 48 à 50). Finalement, l'Office fait valoir qu'il n'existe aucun délai pour présenter une demande en vue de faire déterminer la valeur nette de récupération en vertu du paragraphe 144(3.1) de la LTC (mémoire de l'intimé, au paragraphe 51).

## ANALYSE ET DÉCISION

### Norme de contrôle

[30] La Cour suprême du Canada, dans *Dunsmuir*, a simplifié la démarche employée pour déterminer la norme de contrôle applicable en réduisant à deux les normes possibles : la décision correcte et la décision raisonnable. Sans réduire l'obligation d'une cour de révision de déterminer et d'appliquer la norme appropriée, la Cour suprême a également prescrit des moyens en vue de faciliter sa détermination. La Cour a notamment déclaré ce qui suit (*Dunsmuir*, au paragraphe 59) :

Un organisme administratif doit également statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité. Nous mentionnons la question touchant véritablement à la constitutionnalité afin de nous distancier des définitions larges retenues avant l'arrêt *SCFP*. Il importe en l'espèce de considérer la compétence avec rigueur. Loin de nous l'idée de revenir à la théorie de la compétence ou de la condition préalable qui, dans ce domaine, a pesé sur la jurisprudence pendant de nombreuses années. La « compétence » s'entend au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question. Autrement dit, une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question. L'interprétation de ces pouvoirs doit être juste, sinon les actes seront tenus pour *ultra vires* ou assimilés à un refus injustifié d'exercer sa compétence : D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 14-3 et 14-6. L'affaire *United Taxi Drivers'*

[31] In my respectful view the first, second and fourth question raised by the appellants in this appeal (see paragraph 20) are true questions of jurisdiction or *vires*. The issue underlying each of these questions is whether the Agency could hear and dispose of SOLRS' application given that the six-month period provided for in subsection 144(4) of the CTA had expired when the application was filed. As the reasons make clear, the Agency had to first determine whether Division V gave it authority to rule on SOLRS' application. The Agency found that there was an implicit grant of authority to extend the six-month period under Division V and assumed jurisdiction over SOLRS' application on this basis. To the extent that Division V does not allow for an extension, as the appellants contend, the Agency exceeded its jurisdiction in disposing of SOLRS' application and the remedies provided are *ultra vires*. It follows that the Agency had to be correct in concluding that there was an implicit grant of authority to extend the time under Division V (compare *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, at paragraph 5). I therefore propose to review questions one, two and four according to a standard of correctness. Question 3, if looked upon on its own, is not jurisdictional in the narrow sense. However, there is no need to assess the standard applicable to this question as its disposition is wholly dependent on the other three.

[32] Turning to the substantive issue, Division V provides a railway company, which follows the prescribed process, the right to abandon the operation of a railway line. This process takes place in accordance with a precise time line.

[33] The steps which must take place within this time line are geared towards achieving the continued operation of the line through alternative means. The preferred option is for the railway company to identify

*Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19 constitue un bon exemple. [Non souligné dans l'original.]

[31] À mon humble avis, les première, deuxième et quatrième questions soulevées par les appelantes dans le présent appel (voir le paragraphe 20) sont des questions touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité. Le point en litige sous-jacent à chacune de ces questions est de savoir si l'Office pouvait entendre et trancher la demande de SOLRS compte tenu du fait que le délai de six mois prévu au paragraphe 144(4) de la LTC était expiré au moment où la demande a été déposée. Tel qu'il ressort clairement des motifs, l'Office devait d'abord déterminer si la section V l'investissait du pouvoir de statuer sur la demande de SOLRS. L'Office a conclu qu'il était implicitement investi du pouvoir de prolonger le délai de six mois en vertu de la section V et il a considéré qu'il avait compétence pour examiner la demande de SOLRS sur ce fondement. Dans la mesure où la section V n'autorise pas la prolongation, comme les appelantes le soutiennent, l'Office a outrepassé sa compétence en statuant sur la demande de SOLRS et les réparations prévues sont *ultra vires*. Il s'ensuit que l'Office devait rendre une décision correcte en concluant qu'il était implicitement investi du pouvoir de prolonger le délai en vertu de la section V (comparer avec *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, au paragraphe 5). Je propose donc de faire l'examen de la première, de la deuxième et de la quatrième question selon la norme de la décision correcte. La troisième question, considérée isolément, n'est pas une question de compétence au sens strict. Toutefois, il n'est pas nécessaire de déterminer la norme applicable à cette question puisque le résultat de son examen dépend entièrement des trois autres.

[32] La Cour se penche maintenant sur la question de fond. La section V confère à la compagnie de chemin de fer, qui respecte le processus prescrit, le droit d'abandonner l'exploitation d'une ligne de chemin de fer. Ce processus se déroule suivant un échéancier précis.

[33] Les étapes qui doivent être franchies dans cet échéancier visent la poursuite de l'exploitation de la ligne par d'autres moyens. L'option privilégiée consiste pour la compagnie de chemin de fer à cibler elle-même

on its own a purchaser who will continue the operation of the line (subsection 141(3) [as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 35]). Failing this, the railway must seek out interested buyers who wish to continue operating the line by way of a public notice and engage in negotiations for the sale of the line to that person.

[34] These negotiations are not open-ended. Once a person has expressed an interest, subsection 144(4) of the CTA provides that the railway company has six months to reach an agreement with the interested person. This period runs from the last day on which the interested person had to make its interest known according to the public notice.

[35] The Agency can impact on those negotiations in two ways. First, the negotiating parties may ask the Agency to determine the net salvage value of the railway line (subsection 144(3.1)). Second, either party to a negotiation may complain to the Agency that the other party is not negotiating in good faith.

[36] Although a net salvage value determination can assist in the negotiations, it is not binding on the parties. A finding of bad faith however gives rise to binding remedies. Where a finding of bad faith is made against the interested person, the Agency may relieve the railway company from its obligation to negotiate (subsection 144(7)). Where the railway company is found to be at fault, the Agency may order the conclusion of an agreement on its own terms and set the price at which the line will be sold (subsection 144(6)).

[37] Absent any such intervention, subsection 145(1) of the CTA provides that “if ... no agreement with an interested person is reached, within the required time” (“*si [...] aucune entente n’est conclue dans le délai prescrit*”), the railway company must (i.e., “shall”) offer the line for sale to the governments and relevant transit authorities for no more than its net salvage value (subsection 145(1) of the CTA). Alternatively, the railway company may decide at that juncture to continue to operate the line, a decision which if taken, effectively brings the process governed by Division V to an end (subsection 144(5)).

un acheteur qui continuera d’exploiter la ligne (paragraphe 141(3) [mod. par L.C. 2007, ch. 19, art. 35]). Sinon, elle doit rechercher au moyen d’avis publics des acheteurs intéressés qui veulent continuer d’exploiter la ligne et s’engager dans des négociations en vue de vendre la ligne à cette personne.

[34] Ces négociations ne sont pas sans limite de durée. Le paragraphe 144(4) de la LTC prévoit que, une fois qu’un intéressé a manifesté son intention, la compagnie de chemin de fer dispose d’un délai de six mois pour conclure une entente avec celui-ci. Ce délai court à partir du dernier jour où l’intéressé pouvait manifester son intention conformément à l’avis public.

[35] L’Office peut influencer les négociations de deux façons. Premièrement, les parties à la négociation peuvent demander à l’Office de déterminer la valeur nette de récupération (paragraphe 144(3.1)). Deuxièmement, une partie à la négociation peut porter plainte devant l’Office si l’autre partie ne négocie pas de bonne foi.

[36] La détermination de la valeur nette de récupération peut faciliter les négociations, mais elle ne lie pas les parties. Par ailleurs, une conclusion de mauvaise foi à l’égard d’une partie donne lieu à des réparations qui lient les parties. Lorsqu’une conclusion de mauvaise foi est tirée à l’endroit de l’intéressé, l’Office peut libérer la compagnie de chemin de fer de son obligation de négocier (paragraphe 144(7)). Si la conclusion de mauvaise foi vise la compagnie de chemin de fer, l’Office peut ordonner qu’une entente soit conclue suivant les modalités qu’il précise et fixer le prix de vente de la ligne (paragraphe 144(6)).

[37] En l’absence de pareille intervention, le paragraphe 145(1) de la LTC prévoit que « si [...] aucune entente n’est conclue dans le délai prescrit » (« *if ... no agreement with an interested person is reached, within the required time* »), la compagnie de chemin de fer doit (c.-à-d., « est tenue ») offrir aux gouvernements, administrations de transport et administrations municipales de leur vendre la ligne à sa valeur nette de récupération ou moins (paragraphe 145(1) de la LTC). Par ailleurs, la compagnie de chemin de fer peut alors décider de poursuivre l’exploitation de la ligne, une décision qui, si elle est prise, met effectivement un terme au processus régi par la section V (paragraphe 144(5)).

[38] On the facts of this case, the appellants did not opt to continue to operate the line upon failing to reach an agreement within the six-month period. It follows that unless this period was validly extended, the appellants had, at this juncture, the obligation to offer the line for sale to the relevant public bodies at its net salvage value, and these public bodies had a corresponding right to acquire the line at that price.

[39] However, the Agency decided that the six-month period was validly extended by the parties on consent and proceeded to further extend it by order, thereby effectively differing any entitlement which the relevant public authorities might have had to acquire the line. The Agency came to this conclusion despite the fact that the requirement for the negotiations to be completed within six months is couched in unambiguous terms.

[40] The Agency in its reasons (at page 2, last paragraph) recognizes that there is no ambiguity in the words that appear in subsection 144(4) (“[t]he railway company has six months to reach an agreement”). (The same comment could be made with respect to subsections 144(5) (“[i]f an agreement is not reached within the six months”) and 145(1) (“if ... no agreement ... is reached, within the required time”; “*dans le délai prescrit*” in French text.) However, the Agency found that ambiguity could arise in the application of this six-month time limitation in two situations and found as a result that authority to extend the statutory period must be read into Division V in order to resolve this ambiguity.

[41] The Agency’s reasoning in finding that there was ambiguity in the application of the six-month period is set out in the following two paragraphs (agency’s reasons, at pages 2, 3).

For example, if a net salvage value application is filed under subsection 144(3.1) of the CTA and it is filed in month five, does the expiration of the six months automatically dictate that the application be dismissed because its outcome is moot? Similarly, if there is a complaint that the railway company is not bargaining in good faith (subsection 144(3) of the CTA) and if the complaint is filed in month five, does it too become moot upon expiration of the six months? In both cases, if the

[38] En l’espèce, les appelantes n’ont pas choisi de poursuivre l’exploitation de la ligne, à défaut d’une entente dans le délai de six mois. Il en résulte que, en l’absence d’une prolongation valide de ce délai, les appelantes étaient alors tenues d’offrir aux organismes publics visés de leur vendre la ligne à sa valeur nette de récupération et ces derniers avaient le droit correspondant d’acquérir la ligne à ce prix.

[39] Toutefois, l’Office a décidé que le délai de six mois avait été validement prolongé par consentement des parties et il a autorisé une autre prolongation de ce délai par ordonnance, différant ainsi en fait le droit que les organismes publics visés auraient pu avoir d’acquérir la ligne. L’Office est parvenu à cette conclusion malgré le fait que l’exigence relative à la conclusion d’une entente dans un délai de six mois soit formulée en des termes non équivoques.

[40] Dans ses motifs (à la page 2, dernier paragraphe), l’Office reconnaît que les termes employés au paragraphe 144(4) (« [l]a compagnie dispose, pour conclure une entente, d’un délai de six mois ») sont sans équivoque. (La même remarque pourrait être faite à l’égard des paragraphes 144(5) (« [à] défaut d’entente dans les six mois ») et 145(1) (« si [...] aucune entente n’est conclue dans le délai prescrit »; « *within the required time* » dans la version anglaise.) Toutefois, l’Office a conclu qu’il pouvait y avoir ambiguïté dans l’application du délai de six mois dans deux situations et que, par conséquent, le pouvoir de prolonger le délai prévu par la loi devait être considéré comme faisant implicitement partie de la section V afin de résoudre cette ambiguïté.

[41] Le raisonnement de l’Office qui sous-tend la conclusion selon laquelle il y avait ambiguïté dans l’application du délai de six mois est exposé dans les deux paragraphes suivants (motifs de l’Office, aux pages 2 et 3).

[TRANSLATION] Ainsi, si une demande de détermination de la valeur nette de récupération est présentée en vertu du paragraphe 144(3.1) de la LTC dans le cinquième mois, l’expiration du délai de six mois force-t-elle automatiquement le rejet de la demande parce que son résultat est théorique? Dans le même ordre d’idées, si l’Office reçoit dans le cinquième mois une plainte reprochant à la compagnie de chemin de fer son manque de bonne foi dans les négociations

six month time line is interpreted literally, the filing and determination by the Agency of these complaints would be meaningless as they can have no impact on ongoing negotiations.

These two complaint (or application) provisions (for either a net salvage value determination or a finding of good/bad faith) grant a “right” to proposed purchasers. A rigid interpretation of the six month period would eliminate the “rights” if the application is filed towards the end of the period. Put another way, the strict interpretation and application of a process matter (time periods under subsection 144(4) of the CTA) could eliminate a substantive right to a remedy that Parliament put in the CTA. In order to avoid this elimination, it is reasonable to conclude that there should be flexibility in the six month time period. [My emphasis.]

[42] In light of the concurring reasons by my colleague, Blais J.A., I feel compelled to state the obvious i.e.: that the above passage reflects the *ratio* of the Agency’s decision to extend the delay, and that it must accordingly be addressed. Turning first to the reasoning of the Agency as it relates to the right of a negotiating party to make a complaint when the other party is negotiating in bad faith, and to benefit from the remedies provided under the CTA when a finding of bad faith is made, the Agency expresses the view that this right becomes moot and ineffective if the complaint is made late in the process. In so saying, the Agency appears to be of the view that its decision must be rendered within the six-month period failing which it has no effect. The appellants support this restrictive view of the Agency’s decision-making power. They too suggest that a bad faith allegation must both be made and disposed of within the six-month period (appellants’ memorandum, at paragraphs 77–78).

[43] If this were the case, I would have little difficulty in accepting that an implicit right to extend the six-month period must be read into Division V, in order to allow the Agency to give effect to the remedies provided for by Parliament. However, as counsel for the Agency recognized during the course of the hearing, it is clear that the filing of a bad faith application under section 144 of the CTA suspends the running of the six-month period, with the result that there is, in my respectful view, no need to read in a power to extend this time frame in order to give effect to the will of Parliament.

(paragraphe 144(3) de la LTC), cette plainte devient-elle également théorique à l’expiration du délai de six mois? Dans les deux cas, si le délai de six mois est interprété de façon stricte, le dépôt et l’examen de ces plaintes seraient futiles parce qu’elles n’auraient aucune incidence sur les négociations en cours.

Ces deux dispositions relatives à des plaintes ou demandes (détermination de la valeur nette de récupération ou conclusion de bonne ou mauvaise foi) accordent un « droit » aux éventuels acheteurs. Une interprétation stricte du délai de six mois éliminerait ce « droit » si la demande est présentée vers la fin du délai. En d’autres termes, l’interprétation et l’application strictes d’une question de processus (délai prescrit au paragraphe 144(4) de la LTC) pourraient éliminer un droit fondamental à la réparation que le législateur a prévu dans la LTC. Pour éviter que ce droit soit éliminé, il est raisonnable de conclure que le délai de six mois s’applique avec une certaine souplesse. [Non souligné dans l’original.]

[42] Compte tenu des motifs concourants de mon collègue, le juge Blais, je me vois obligé de dire ce qui est évident, à savoir que l’extrait cité précédemment reflète l’essentiel de la décision de l’Office de prolonger le délai et qu’il est donc nécessaire de l’examiner. Considérant d’abord le raisonnement de l’Office en ce qui a trait au droit d’une partie à la négociation de porter plainte si l’autre partie ne négocie pas de bonne foi et de bénéficiaire des réparations prévues par la LTC lorsqu’une conclusion de mauvaise foi est tirée, on constate que l’Office exprime l’idée que ce droit devient théorique et sans effet si la plainte est présentée tard dans le processus. En disant cela, l’Office semble être d’avis que sa décision doit être rendue dans le délai de six mois sinon elle est sans effet. Les appelantes soutiennent cette interprétation restrictive du pouvoir de décision de l’Office. Elles croient également qu’une plainte alléguant la mauvaise foi doit être présentée et tranchée dans le délai de six mois (mémoire des appelantes, aux paragraphes 77 et 78).

[43] Si tel était le cas, j’aurais un peu de difficulté à accepter qu’un droit implicite de prolonger le délai de six mois doit être considéré comme faisant partie de la section V, pour permettre à l’Office de donner effet aux réparations prévues par le législateur. Par ailleurs, comme l’avocate de l’Office l’a reconnu au cours de l’audience, il est évident que le dépôt d’une plainte de mauvaise foi en vertu de l’article 144 de la LTC suspend le délai de six mois si bien que, à mon humble avis, il n’y a pas lieu de considérer qu’il existe un droit implicite de prolonger ce délai pour donner effet à la volonté du législateur.

[44] So long as a complaint is filed within the six-month period, the Agency is bound to address it and apply the appropriate remedy, if it should find in favour of the complainant. If the breach of the obligation to negotiate in good faith is on the part of the interested person, the railway will be justified to have brought negotiations to an end as of the time when the breach is found to have occurred. Similarly, if the breach is on the part of the railway company, the interested person will have the right to acquire the line at the ordered price with priority as of the time of the breach. The fact that the six-month period may have passed when these findings are made has no impact on the authority of the Agency to grant these remedies.

[45] With respect to the right of the negotiating parties to have access to a net salvage value determination in the course of the negotiations, there is no doubt that the parties will not likely have access to this determination if the application is made towards the end of the six-month period. However, the parties are aware of the six-month period and nothing prevents a party who is interested in obtaining such a determination to apply for it early in the process.

[46] Under subsection 29(1) of the CTA, the Agency must dispose of applications as expeditiously as possible and in any event within 120 days from the date on which the originating documents are filed. In this case, the Agency acknowledged that it had 120 days to make the net salvage value determination although it, in fact, disposed of it within 90 days. Even in cases where the Agency requires the full 120 days, a party could expect to have in hand the Agency's determination well within the six-month period if the application was filed during the early stages of the negotiations. It follows that the scheme as it exists does allow for the Agency's net salvage determination to play a role during the course of the statutory negotiation period. I should add that a net salvage value determination, if applied for within the period, can remain of use after the six-month period has expired depending on the circumstances (see the discussion at paragraph 49 below).

[47] There is therefore no basis for the Agency's conclusion that the two substantive rights which it

[44] Dans la mesure où la plainte est déposée dans le délai de six mois, l'Office est tenu de l'examiner et d'appliquer la réparation appropriée si elle donne raison à son auteur. Si le manquement à l'obligation de négocier de bonne foi est attribuable à l'intéressé, la compagnie de chemin de fer sera justifiée d'avoir mis fin aux négociations au moment où le manquement est reconnu s'être produit. De la même manière, si le manquement est attribuable à la compagnie de chemin de fer, l'intéressé aura le droit d'acquérir la ligne au prix fixé dans l'ordonnance avec priorité au moment où le manquement s'est produit. Le fait que le délai de six mois soit expiré au moment où ces conclusions sont tirées n'a aucune incidence sur le pouvoir de l'Office d'accorder ces réparations.

[45] À propos du droit des parties d'obtenir que la valeur nette de récupération soit déterminée au cours des négociations, il ne fait aucun doute qu'elles n'auront vraisemblablement pas droit à cette détermination si la demande en est faite vers la fin du délai de six mois. Toutefois, les parties sont au courant du délai de six mois et rien n'empêche l'une d'elles qui est intéressée à obtenir pareille détermination d'en faire la demande au début du processus.

[46] En vertu du paragraphe 29(1) de la LTC, l'Office doit rendre sa décision concernant les demandes dont il est saisi avec toute la diligence possible et, en tout état de cause, dans les 120 jours de la date de dépôt de l'acte introductif d'instance. Dans la présente affaire, l'Office a reconnu qu'il disposait de 120 jours pour déterminer la valeur nette de récupération, bien qu'il ait en fait rendu sa décision dans les 90 jours. Même dans les cas où l'Office a besoin du plein délai de 120 jours, une partie pourrait s'attendre à avoir en main sa décision bien avant l'expiration du délai de six mois si la demande a été présentée au cours des premières étapes des négociations. Il s'ensuit que le régime actuel permet effectivement à la détermination de la valeur nette de récupération de jouer un rôle durant la période de négociation prévue par la loi. Je devrais ajouter que la détermination de la valeur nette de récupération, si la demande en est faite dans le délai, peut encore être utile après l'expiration du délai de six mois, selon la situation (voir la discussion au paragraphe 49 plus loin).

[47] La conclusion de l'Office suivant laquelle les deux droits fondamentaux dont il fait mention seront

identified will be lost unless implicit authority to extend the six-month period is read into Division V. As this apprehended loss of rights is the only basis on which the Agency found that ambiguity could arise when came time to apply the six-month period, it can be safely assumed that the Agency would have come to a different conclusion in the absence of these misapprehensions, given its conclusion that the six-month period is otherwise unambiguous.

[48] Indeed, Division V is a complete code which operates in accordance with a definite time line. It is couched in mandatory terms and the detailed steps which must be followed leave no doubt about when the process begins and when it ends. Amongst those steps is the railway's obligation to offer the line for sale to the relevant public bodies for its net salvage value if no agreement is reached within the six-month period (subsection 145(2)). In my view, the corresponding right to acquire the line at its net salvage value which accrues to the relevant public bodies by the operation of subsection 145(1) at that juncture, eliminates the possibility that the parties on consent, or the Agency by order, could extend the six-month statutory period. Neither the parties nor the Agency can effectively do away with the right which accrues to public bodies by the operation of the statute.

[49] As a practical matter, where no public body is interested in purchasing the line, the parties are free to pursue their negotiations after the six-month period and to reach an agreement at the time of their choice. The same applies if the parties agree to continue negotiations, after the notice provided for in subsection 145(2) is given and subject to the right of the relevant public bodies to acquire the line for its net salvage value. The intent of Division V is served by these continued negotiations since the alternative will generally be the discontinuance of the line. However, it is clear that such extended negotiations are no longer governed by Division V.

[50] I therefore conclude that the Agency acted beyond its jurisdiction when it disposed of SOLRS' application despite the fact that it was filed after the six-month

perdus, à moins que le pouvoir implicite de prolonger le délai ne soit considéré comme faisant partie de la section V, n'a donc aucun fondement. Puisque la perte présumée des droits est le seul élément sur lequel l'Office s'est appuyé pour conclure qu'il pouvait y avoir ambiguïté dans l'application du délai de six mois, il y a lieu de supposer que l'Office serait parvenu à une conclusion différente en l'absence de ces interprétations erronées, compte tenu de sa conclusion suivant laquelle le délai de six mois est autrement non équivoque.

[48] En réalité, la section V est un code complet qui fonctionne suivant un échéancier défini. Son libellé est impératif et les étapes détaillées qui doivent être suivies ne laissent aucun doute quant à savoir à quel moment le processus commence et à quel moment il se termine. L'obligation de la compagnie de chemin de fer d'offrir aux organismes publics de leur vendre la ligne à la valeur nette de récupération si aucune entente n'est conclue dans le délai de six mois (paragraphe 145(2)) fait partie de ces étapes. À mon avis, le droit correspondant d'acquérir la ligne à la valeur nette de récupération, qui revient alors aux organismes publics visés par application du paragraphe 145(1), élimine la possibilité que le délai de six mois prévu par la loi puisse être prolongé sur consentement des parties ou par ordonnance de l'Office. Ni les parties ni l'Office ne peuvent réellement écarter le droit qui revient aux organismes publics par application de la loi.

[49] En pratique, si aucun organisme public n'est intéressé à acheter la ligne, les parties sont libres de poursuivre les négociations après le délai de six mois et de conclure une entente au moment voulu. Il en va de même si les parties acceptent de poursuivre les négociations, une fois l'avis prévu au paragraphe 145(2) donné et sous réserve du droit des organismes publics visés de faire l'acquisition de la ligne à la valeur nette de récupération. Le but de la section V est atteint avec la poursuite des négociations puisque, autrement, la cessation de l'exploitation de la ligne en résultera généralement. Toutefois, il est évident que la prolongation des négociations n'est pas régie par la section V.

[50] Je conclus donc que l'Office a outrepassé sa compétence en statuant sur la demande de SOLRS malgré le fait qu'elle ait été déposée après l'expiration du

period provided for in subsections 144(4) and 145(1) of the CTA had expired. For the same reasons, the Agency was without authority to further extend the six-month negotiating period by “at least of 10 business days” after its net salvage value determination was made, and by establishing a discontinuance and transfer process according to time lines which depart from those set out in Division V. Finally, there was no basis in law for the Agency’s conclusion that CN’s offer to the government on January 29, 2007, was premature, since the offer was submitted after the six-month period had expired without an agreement being reached, as contemplated by subsection 145(1) of the CTA.

[51] For these reasons I would allow the appeal, set aside the decision of the CTA and remit the matter back to the Agency with instruction that it decline to deal with SOLRS’ application for want of jurisdiction.

DESJARDINS J.A.: I concur.

\*\*\*

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

[52] BLAIS J.A.: I have had the benefit of reading the reasons prepared by my colleague Justice Noël.

[53] I agree with the general conclusion of my colleague Justice Noël that the appeal should be allowed and that the decision of the CTA be set aside, as he suggests.

[54] I would like to add some comments regarding the impact of a bad faith application to the running of the six-month period provided by section 144 of the CTA.

[55] In this case, the application for bad faith negotiation was filed 25 days after the six-month period had expired. The allegation of bad faith negotiation against CN was held in abeyance until completion of the net salvage determination. Once the net salvage value was established and made known to the parties, the application for bad faith negotiation was abandoned.

délaï de six mois prévu aux paragraphes 144(4) et 145(1) de la LTC. Pour les mêmes raisons, l’Office n’avait pas le pouvoir de prolonger encore la période de négociation d’ [TRADUCTION] « au moins 10 jours ouvrables » après la détermination de la valeur nette de récupération ni d’établir un processus de cessation et de transfert suivant un échéancier qui diverge de celui de la section V. Finalement, la conclusion de l’Office selon laquelle l’offre faite par CN au gouvernement le 29 janvier 2007, était prématurée n’avait aucun fondement en droit, puisque l’offre a été soumise après l’expiration du délai de six mois sans la conclusion d’une entente, tel que le prévoit le paragraphe 145(1) de la LTC.

[51] Pour ces motifs, j’accueillerais l’appel, j’annulerais la décision de l’Office et je lui renverrais l’affaire avec la directive de refuser de statuer sur la demande de SOLRS parce qu’il n’a pas compétence.

LA JUGE DESJARDINS, J.C.A. : Je suis d’accord.

\*\*\*

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

[52] LE JUGE BLAIS, J.C.A. : J’ai eu l’avantage de prendre connaissance des motifs rédigés par mon collègue le juge Noël.

[53] Je suis d’accord avec la conclusion générale selon laquelle l’appel devrait être accueilli et la décision de l’Office annulée, tel que le propose mon collègue le juge Noël.

[54] J’aimerais ajouter certaines remarques à propos de l’incidence de la plainte de mauvaise foi sur le délai de six mois prévu à l’article 144 de la LTC.

[55] Dans la présente affaire, la plainte de négociation de mauvaise foi a été déposée 25 jours après l’expiration du délai de six mois. L’examen de l’allégation de négociation de mauvaise foi à l’endroit de CN a été laissé en suspens dans l’attente de la détermination de la valeur nette de récupération. Une fois la valeur nette de récupération établie et communiquée aux parties, la plainte de négociation de mauvaise foi a été abandonnée.

[56] This question of the application for bad faith negotiation was not mentioned in the order granting leave to appeal. In fact, four questions were specifically mentioned and the question of bad faith negotiation was not one of them (see paragraph 20 above).

[57] We should also recognize that this issue was not discussed in detail by the parties before the Agency but was raised before our Court only as an argument to justify the extension of the time limit, an argument which we have rejected.

[58] The suggestion that an application for bad faith negotiation may suspend the running of the six-month period is interesting, but in my view, the possibility of extending or suspending any time limit which is clearly provided in the CTA, deserves to be properly argued by the parties after an in-depth analysis and not decided in a vacuum in the absence of a real application, or in the presence of an application that has been abandoned.

[59] Not being a question identified when the leave to appeal was granted and being moot, it would be seen only as *obiter*.

[60] In my view, it is inappropriate to decide the matter and conclude one way or another for future cases without the benefit of a proper factual background.

[61] There are many possible solutions for dealing with a bad faith application filed within the time limit. Some applications could simply be dealt with within the time limit prescribed by the law. In other cases, the existing legislation provides options to respond to such applications and provide remedies. For example a party to the proceeding could seek a stay or pursue an appeal under the CTA, the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)] or the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], thus vitiating the need for an automatic suspension of the time limit.

[56] L'ordonnance autorisant l'appel ne faisait pas état de la question de la plainte de négociation de mauvaise foi. En fait, quatre questions ont été soulevées précisément et la question de la négociation de mauvaise foi n'en faisait pas partie (voir le paragraphe 20 précédemment).

[57] Nous devons également reconnaître que cette question n'a pas été discutée de manière approfondie par les parties devant l'Office, mais qu'elle a été soulevée devant la Cour seulement à titre d'argument pour justifier la prolongation du délai, un argument que nous avons rejeté.

[58] La proposition voulant qu'une plainte de négociation de mauvaise foi suspende le délai de six mois est intéressante mais, à mon avis, la possibilité de prolonger ou de suspendre un délai qui est clairement énoncé dans la LTC mérite d'être valablement débattue par les parties après une analyse approfondie, et non d'être tranchée dans l'abstrait en l'absence d'une demande réelle ou en présence d'une demande qui a été abandonnée.

[59] Puisque cette question n'a pas été soulevée dans l'autorisation de l'appel et qu'elle est théorique, elle serait considérée seulement comme une opinion incidente.

[60] À mon avis, il ne convient pas de trancher la question et de conclure d'une façon ou d'une autre pour les causes à venir sans disposer d'un contexte factuel approprié.

[61] Nombre de solutions sont possibles pour traiter une plainte de mauvaise foi déposée dans le délai. Certaines demandes peuvent simplement être traitées dans le délai prescrit par la loi. Dans d'autres cas, le texte de loi existant prévoit des options pour répondre à ces demandes et des mesures de réparations. Ainsi, une partie à l'instance pourrait demander un sursis ou interjeter appel en vertu de la LTC, de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)] ou des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], viciant ainsi la nécessité d'une suspension automatique du délai.

[62] In *Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 327 (C.A.), Justice Létourneau held, at paragraphs 38-39:

In view of the conclusion that I have reached with respect to Mr. Klinko's claim who was the target of the persecution, this ground of appeal has become moot. I do not think, for two reasons, that it is in the interest of justice that I address the question of so-called derivative claims.

First and foremost, any opinion I could express or conclusion I could come to would be *obiter*. I believe it would be inappropriate, when there is another appeal pending on that same issue in which it appears that the issue is material to the case, to condition, dictate or perhaps preempt by way of *obiter* a forthcoming discussion of such a material point. In addition, the matter was not the central focus of the appeal and, therefore, was not fully and satisfactorily canvassed.

[63] I have no hesitation in concluding that it is more appropriate to address the issue of the impact of an application for bad faith negotiation on the time limit imposed by the law when such an application is made within the time limit and the matter has been "fully and satisfactorily canvassed", to use the words of Justice Létourneau.

[64] I would therefore conclude that the argument that an application for bad faith negotiation justifies *per se* a suspension or an extension of the time limit is premature.

[62] Dans *Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 327 (C.A.), le juge Létourneau a déclaré ce qui suit, aux paragraphes 38 et 39 :

Vu la conclusion à laquelle je suis parvenu en ce qui concerne la revendication de M. Klinko, qui a fait l'objet de persécution, ce motif d'appel est devenu théorique. Je n'estime pas, et ce pour deux raisons, qu'il est dans l'intérêt de la justice que je traite de la question des soi-disant revendications connexes.

Tout d'abord, tout avis que j'exprimerais ou toute conclusion à laquelle je parviendrais ne serait qu'une remarque incidente. À mon avis, il serait inconvenant, compte tenu du fait qu'un autre appel portant sur la même question, et à l'égard duquel la question paraît importante pour ce qui est de l'issue de l'affaire, n'a pas encore été tranché, d'influer sur une discussion à venir d'un point si important, de dicter les termes de cette discussion, ou d'anticiper sur le contenu de celle-ci dans le cadre d'une remarque incidente. De plus, la question n'étant pas l'objet principal de l'appel, elle n'a pas été analysée pleinement et de façon satisfaisante.

[63] Je n'hésite pas à conclure qu'il convient davantage de trancher la question de l'incidence d'une plainte de négociation de mauvaise foi sur le délai imposé par la loi lorsque cette plainte a été déposée dans le délai et que la question a été « analysée pleinement et de façon satisfaisante », pour employer les termes du juge Létourneau.

[64] Je conclurais donc que l'argument selon lequel une plainte de négociation de mauvaise foi justifie en soi une suspension ou une prolongation du délai est prématuré.