

A-189-74

A-189-74

In re Daigle and in re Canadian Transport Commission

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and Hyde D.J.—Montreal, March 4 and 5, 1975.

Judicial review—Railway accident—Inquiry by Canadian Transport Commission—Report finding applicant negligent—Validity of CTC order prohibiting applicant from controlling movement of trains—Failure to meet requirements of natural justice—Not an order which CTC empowered to make—Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 226(1) and (2)—Federal Court Act, s. 28.

The applicant, an employee of the Canadian National Railway Company, brought an application, under section 28 of the *Federal Court Act*, to review an order made by the Canadian Transport Commission following a railway accident, which order barred him from controlling the movement of trains.

Held, the order was irregularly made and should be set aside. The CTC failed to comply with the *audi alteram partem* rule, in that it did not inform the applicant of the charges against him, and possible consequences, not did it give him a reasonable opportunity to answer the charges. Moreover, the CTC was not acting within the scope of its authority under section 226 of the *Railway Act* when it ordered Mr. Daigle barred from performing a certain type of work. Under the section, the CTC could only "order the Company to suspend or dismiss" the applicant.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

L. Racicot for applicant.

M. W. Wright, Q.C., for the Canadian Railway Labour Association.

D. J. Murphy for the Canadian Transport Commission.

SOLICITORS:

Racicot, Guertin & Roy, Montreal, for applicant.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, for the Canadian Railway Labour Association.

Canadian Transport Commission, Ottawa, for the Canadian Transport Commission.

In re Daigle et in re La Commission canadienne des transports

^a Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Montréal, les 4 et 5 mars 1975.

^b *Examen judiciaire—Accident de chemin de fer—Enquête de la Commission canadienne des transports—Rapport concluant à la négligence du requérant—Validité de l'ordonnance de la CCT interdisant au requérant d'assurer le contrôle de la circulation des trains—Contravention aux exigences de la justice naturelle—Ordonnance que la CCT n'avait pas le pouvoir de rendre—Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 226(1) et (2)—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.*

^d Le requérant, employé de la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada, a, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, présenté une demande d'examen d'une ordonnance rendue par la Commission canadienne des transports, à la suite d'un accident ferroviaire et qui lui a interdit d'assurer le contrôle de la circulation des trains.

^e *Arrêt*: L'ordonnance a été rendue de manière irrégulière et doit être annulée. La CCT n'a pas respecté la règle *audi alteram partem*, car elle n'a pas informé le requérant des accusations portées contre lui et des conséquences qui pouvaient en découler et ne lui a pas donné l'occasion d'y répondre. En outre, la CCT n'agissait pas dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 226 de la *Loi sur les chemins de fer* quand elle a décidé d'interdire à M. Daigle d'effectuer un certain genre de travail. En vertu de cet article, la CCT pouvait seulement «ordonner à la compagnie de suspendre ou de destituer» le requérant.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

^g *L. Racicot* pour le requérant.

M. W. Wright, c.r., pour la Canadian Railway Labour Association.

^h *D. J. Murphy* pour la Commission canadienne des transports.

PROCUREURS:

Racicot, Guertin & Roy, Montréal, pour le requérant.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, pour la Canadian Railway Labour Association.

^j *La Commission canadienne des transports*, Ottawa, pour la Commission canadienne des transports.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

PRATTE J.: Mr. Daigle is an employee of the Canadian National Railway Company. He challenges the validity of an order, made by the Canadian Transport Commission following a railway accident, which order barred him from controlling the movement of trains.

On December 9, 1972, two trains collided at St-Germain, in the Province of Quebec. On April 16, 1973, the Canadian Transport Commission appointed one of its members, Mr. Louis R. Talbot, to conduct an inquiry into the causes of that accident. That appointment was made under the authority of section 226 of the *Railway Act*, a provision reading as follows:

226. (1) The Commission may appoint such person or persons as it thinks fit to inquire into all matters and things that it deems likely to cause or prevent accidents, and the causes of and the circumstances connected with any accident or casualty to life or property occurring on any railway, and into all particulars relating thereto.

(2) The person or persons so appointed shall report fully in writing, to the Commission, his or their doings and opinions on the matters respecting that he or they are appointed to inquire, and the Commission may act upon such report and may order the company to suspend or dismiss any employee of the company whom it may deem to have been negligent or wilful in respect of any such accident.

On October 25, 1973, after a long inquiry at which many witnesses were heard, Mr. Talbot submitted to the Commission a report of his findings and opinions. In that lengthy report, more than 50 pages long, Mr. Talbot expressed the view that Mr. Daigle had, by his negligence, contributed to the accident and should, for that reason, have been dismissed by his employer.

The Commission did not act upon that report until July 10, 1974. It then made the order which is now under attack, the operative part of which reads as follows:

THE COMMITTEE HEREBY ORDERS that Joseph A. Daigle be and he is hereby barred from controlling the movement of trains including, but so as not to restrict the generality of the foregoing, the use of train orders or other signal equipment or dispatching device of any type whatsoever used in connection with the movement of trains.

In our view, that order was irregularly made first because the Commission failed to meet the

Voici les motifs du jugement prononcés oralement en français par

LE JUGE PRATTE: Monsieur Daigle est un employé de la Compagnie des Chemins de fer Nationaux du Canada. Il attaque la décision de la Commission canadienne des transports qui, à la suite d'un accident de chemin de fer, lui a interdit de continuer d'assurer le contrôle de la circulation des trains.

Le 9 décembre 1972, deux trains entraient en collision à St-Germain, province de Québec. Le 16 avril 1973, la Commission canadienne des transports nommait un de ses membres, monsieur Louis R. Talbot, pour enquêter sur les causes de cet accident. Cette nomination était faite aux termes de l'article 226 de la *Loi sur les Chemins de fer*, disposition qui se lit comme suit:

226. (1) La Commission peut nommer une personne ou des personnes qu'elle juge compétentes pour s'enquérir de toutes choses qu'elle estime de nature à causer ou à prévenir des accidents, et des causes et des circonstances d'un accident ou d'une perte de vie ou de biens, qui a eu lieu sur un chemin de fer, et de tous les détails s'y rattachant.

(2) Les personnes ainsi nommées doivent faire à la Commission un rapport circonstancié par écrit de ce qu'elles ont constaté et de leur opinion sur les choses au sujet desquelles elles ont été chargées d'instruire l'enquête; et, sur ce rapport, la Commission peut agir et peut ordonner à la compagnie de suspendre ou de destituer ceux de ses employés qu'elle juge coupables de négligence ou de faute à l'égard de l'accident.

Le 25 octobre 1973, après une longue enquête au cours de laquelle plusieurs témoins avaient été entendus, monsieur Talbot adressait à la Commission un rapport de ses constatations et opinions. Dans ce rapport de plus de 50 pages, monsieur Talbot exprimait l'opinion que monsieur Daigle, par sa négligence, avait contribué à l'accident et, en conséquence, il recommandait son congédiement.

C'est seulement le 10 juillet 1974 que la Commission a donné suite à ce rapport. Elle a alors prononcé l'ordonnance attaquée dont le dispositif se lit comme suit:

LE COMITÉ ORDONNE CE QUI SUIT: Il est par les présentes interdit à Joseph Daigle d'assurer le contrôle de la circulation des trains, et notamment, mais non uniquement, d'utiliser les ordres de marche, ou autre moyen de signalisation ou de régulation quelconque servant aux mouvements des trains.

Nous sommes d'opinion que cette ordonnance a été irrégulièrement prononcée. En premier lieu, il

requirements of natural justice and, second, because that order is not an order that the Commission is empowered to make under the statute.

It is common ground that at no time during the inquiry was Mr. Daigle informed of the possibility that the Commission might, as a consequence of the inquiry, decide that sanction should be imposed on him. Much less was he given the opportunity of answering any allegation made against him. In those circumstances, before acting upon Mr. Talbot's report, it is our opinion that the Commission had the duty

(1) to inform Mr. Daigle of the charges made against him and of their possible consequences, and

(2) to give Mr. Daigle a reasonable opportunity to answer those charges.

In our view, the failure of the Commission to comply with those requirements of the *audi alteram partem* rule renders its decision voidable *ab initio*.

Moreover, we are of the opinion that the Commission did not, under section 226 of the *Railway Act*, have the power to make an order such as the one it made. By that order, the Commission prohibited Mr. Daigle from performing a certain type of work. Section 226 of the *Railway Act* does not empower the Commission to impose such a prohibition but merely to "order the company to suspend or dismiss" an employee.

For these reasons, we are of the opinion that the order under attack is invalid and should be set aside by the Commission.

nous paraît que la Commission a contrevenu aux exigences de la justice naturelle; en second lieu, nous estimons que l'ordonnance attaquée n'en est pas une que la Commission pouvait prononcer en vertu de la loi.

Il est constant qu'en aucun temps pendant l'enquête, monsieur Daigle n'a été prévenu de la possibilité qu'en conséquence de l'enquête, la Commission décide que des sanctions soient prises contre lui. Inutile de dire que monsieur Daigle n'a jamais eu l'occasion de répondre aux accusations qui devaient être formulées plus tard contre lui. Dans ces circonstances, il nous apparaît que la Commission, avant de donner suite au rapport de monsieur Talbot, devait révéler à monsieur Daigle les accusations formulées contre lui ainsi que les conséquences qu'elles pouvaient avoir et devait aussi lui donner une chance raisonnable de répondre à ces accusations. Ce défaut de la Commission de respecter les exigences de la règle *audi alteram partem* rend, à notre avis, son ordonnance annulable.

Outre cela, il nous paraît que l'ordonnance attaquée n'en est pas une que la Commission avait le pouvoir de prononcer en vertu de l'article 226 de la *Loi sur les Chemins de fer*. Cette ordonnance interdit à monsieur Daigle d'effectuer un certain genre de travail. Or, la Commission n'a pas, suivant l'article 226, le pouvoir de formuler pareille interdiction. Elle peut seulement «ordonner à la compagnie de suspendre ou de destituer» un employé.

Pour ces motifs, nous sommes d'opinion que l'ordonnance attaquée est irrégulière et que la Commission devrait la révoquer.