

A-193-90

A-193-90

**Canadian Pacific Limited** (*Appellant*)**Canadien Pacifique Limitée** (*appelante*)

v.

c.

**National Transportation Agency and CSP Foods Ltd.** (*Respondents*)**Office national des transports et CSP Foods Ltd.** (*intimés*)*INDEXED AS: CANADIAN PACIFIC LTD. v. CANADA (NATIONAL TRANSPORTATION AGENCY) (C.A.)**RÉPERTORIÉ: CANADIEN PACIFIQUE LTÉE c. CANADA (OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS) (C.A.)*

Court of Appeal, Isaac C.J., Stone and Linden J.J.A. —Winnipeg, May 11 and 15, 1992.

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Stone et Linden, J.C.A.—Winnipeg, 11 et 15 mai 1992.

*Transportation — Appeal from National Transportation Agency's decision ordering Canadian Pacific to provide CSP Foods Ltd. with rail freight rates on canola oil and meal between points within Canada although ultimate destination U.S.A. — Appellant requested to issue tariff under National Transportation Act, 1987, s. 115 but refusing to do so — Question of law or jurisdiction — Agency not exceeding jurisdiction in ordering appellant to issue individual rates for local traffic to Winnipeg — New legislation fostering more competition within railway industry and transportation system generally — Rates no longer established collectively and publicly in all cases — Act, s. 115(1) not applying only where both origin and destination of traffic are on railway company's line — Shippers having choice of method of fixing rates — Market forces now primary influence on rates — Order not denying Canadian Pacific right to negotiate joint rates with connecting carriers.*

*Railways — Appeal on question of law or jurisdiction under National Transportation Act, 1987, s. 115(1) — Canadian Pacific refusing to issue rail freight rates on canola oil and meal as requested by respondent, CSP Foods Ltd. — S. 115(1) construed in context of legislative policy — Agency not exceeding jurisdiction in ordering appellant to issue individual rates for local traffic to Winnipeg — Canadian Pacific seeking to preserve historic railway industry business methods — New legislation fostering more competition to render railway system more efficient by providing transportation at lowest possible cost — Method of fixing rates for railways moving goods now determined by competition — Language and policy of new Act seeking to foster freedom of contract for both shippers and railways.*

*Transports — Appel contre une décision de l'Office national des transports ordonnant à Canadien Pacifique de fournir à CSP Foods Ltd. les tarifs-marchandises ferroviaires d'huile et de farine de colza canola d'un endroit à un autre au Canada, bien que la destination finale soit située aux É.-U. — L'appelante a refusé d'établir, tel que demandé, un tarif conformément à l'art. 115 de la Loi de 1987 sur les transports nationaux — Question de droit ou de compétence — L'Office n'a pas excédé sa compétence en ordonnant à l'appelante d'établir des prix individuels pour le trafic local en direction de Winnipeg — La nouvelle loi favorise une plus grande concurrence dans l'industrie ferroviaire et dans le système de transport en général — L'établissement des tarifs ne se fait plus collectivement et publiquement dans tous les cas — L'art. 115(1) de la Loi ne s'applique pas uniquement au tarif dont l'origine et la destination se situent toutes deux sur la ligne d'une compagnie ferroviaire — Il appartient aux expéditeurs de choisir la méthode d'établissement des tarifs — Les tarifs sont principalement tributaires des forces du marché — L'arrêté ne nie pas le droit de Canadien Pacifique de négocier des prix communs avec des transporteurs de liaison.*

*Chemins de fer — Appel portant sur une question de droit ou de compétence en vertu de l'art. 115(1) de la Loi de 1987 sur les transports nationaux — Canadien Pacifique a refusé d'établir des tarifs-marchandises ferroviaires d'huile et de farine de colza canola que l'intimée CSP Foods Ltd. lui a demandés — L'art. 115(1) est interprété dans le cadre de la politique législative — L'Office n'a pas excédé sa compétence en ordonnant à l'appelante d'établir des prix individuels pour le tarif local en direction de Winnipeg — Canadien Pacifique cherche à préserver les anciennes méthodes commerciales qui régnaient dans l'industrie ferroviaire — La nouvelle loi favorise une plus grande concurrence de façon à rendre le système ferroviaire plus efficace en offrant un transport à un coût minime — La concurrence détermine maintenant la méthode d'établissement des tarifs du transport ferroviaire de marchandises — Le libellé et la politique de la nouvelle Loi cherchent à promouvoir la liberté contractuelle des expéditeurs et des chemins de fer.*

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*National Transportation Act, 1987*, R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 28, ss. 3(1), 65(1), 115(1), 121 to 143, 144, 145.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## FOLLOWED:

*Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

## APPLIED:

*Canadian Pacific Ltd. v. National Transportation Agency* (1989), 105 N.R. 35 (F.C.A.).

## AUTHORS CITED

*Report of the Royal Commission on Transportation*, Ottawa: King's Printer, 1951. (Chairman: W.F.A. Turgeon).

APPEAL from a decision of the National Transportation Agency ordering appellant to provide CSP Foods Ltd. with rail freight rates on canola oil and meal. Appeal dismissed.

## COUNSEL:

*A. Ludkiewicz* for appellant.  
*Alix Jenkins* for respondent, National Transportation Agency.  
*Marshall E. Rothstein, Q.C.*, and *Marc M. Monnin* for respondent, CSP Foods Ltd.

## SOLICITORS:

*Canadian Pacific Legal Services*, Winnipeg, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent, National Transportation Agency.  
*Aikins, MacAulay*, Winnipeg, for respondent, CSP Foods Ltd.

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

LINDEN J.A.: This is an appeal by Canadian Pacific Limited from a decision of the National Transportation Agency dated November 24, 1989, which ordered it to provide CSP Foods Ltd. with rail freight rates on canola oil and meal being moved in rolling stock supplied by CSP Foods from Altona and Harrowby, Manitoba and Nipawin, Saskatchewan to

## LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi de 1987 sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 3(1), 65(1), 115(1), 121 à 143, 144, 145.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION SUIVIE:

*Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Canadien Pacifique Liée c. Office national des transports* (1989), 105 N.R. 35 (C.A.F.).

## DOCTRINE

*Rapport de la Commission royale sur le transport*, Ottawa: Imprimeur du Roi, 1951. (Président: W.F.A. Turgeon).

APPEL d'une décision de l'Office national des transports ordonnant à l'appelante de fournir à CSP Foods Ltd. les tarifs-marchandises ferroviaires d'huile et de farine de colza canola. Appel rejeté.

## AVOCATS:

*A. Ludkiewicz* pour l'appelante.  
*Alix Jenkins* pour l'intimé, l'Office national des transports.  
*Marshall E. Rothstein, c.r.*, et *Marc M. Monnin* pour l'intimée, CSP Foods Ltd.

## PROCUREURS:

*Contentieux de Canadien Pacifique*, Winnipeg, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé, l'Office national des transports.  
*Aikins, MacAulay*, Winnipeg, pour l'intimée, CSP Foods Ltd.

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

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Canadien Pacifique Limitée interjette appel contre une décision de l'Office national des transports rendue le 24 novembre 1989, lui ordonnant de fournir à CSP Foods Ltd. les tarifs-marchandises ferroviaires d'huile et de farine de colza canola transportés sur du matériel roulant fourni par CSP Foods depuis Altona et Harrowby

Winnipeg, the ultimate destination being in the United States. This appeal, which was launched with the leave of this Court pursuant to subsection 65(1) of the *National Transportation Act, 1987*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28 is limited to a question of law or of jurisdiction.

The National Transportation Agency was represented on this appeal by counsel, Alix Jenkins, as is its right pursuant to subsection 65(4) of the Act. Counsel was limited by the Court in her presentation, however, to matters of jurisdiction as is required by the decision of the Supreme Court of Canada in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684. In that case Mr. Justice Estey explained there was a limitation on the role of tribunals, whose decisions are “at issue before the Court, even where the right to appear is given by statute, to an explanatory role with reference to the record before the Board and the making of representations relating to jurisdiction.” (See page 709.) This Court has always accepted this guideline laid down in *Northwestern Utilities* and it has followed it in this case, restricting the role of counsel for the Agency in this appeal accordingly. In any event, counsel for the appellant in oral argument has characterized the basis of this appeal, as one involving the jurisdiction of the Agency pursuant to section 115 of the *National Transportation Act, 1987*.

The impugned decision of the Agency was made pursuant to subsection 115(1) of the Act which reads:

**115.** (1) A railway company shall, on the request of a shipper, and may, in any other case, issue a tariff in respect of the transportation of traffic on any railway operated by the company.

The respondent CSP Foods had requested Canadian Pacific Limited to issue a tariff pursuant to this section but it refused to do so. Consequently, CSP Foods applied to the Agency, by letter dated October 5, 1989 for an order requiring Canadian Pacific Limited to do so. This letter reads, in part:

Pursuant to subsections 115(1) and 35(4) of the *National Transportation Act, 1987*, we hereby request that CP Limited (CP Rail) be ordered to provide CSP with rates on canola oil and meal from Altona, Harrowby and Nipawin to Winnipeg. It

(Manitoba) et Nipawin (Saskatchewan) jusqu'à Winnipeg, en direction finale des États-Unis. Le présent appel, interjeté avec l'autorisation de cette Cour conformément au paragraphe 65(1) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, se limite à une question de droit ou de compétence.

L'Office national des transports était représenté, en l'espèce, par M<sup>e</sup> Alix Jenkins, comme l'autorise le paragraphe 65(4) de la Loi. Toutefois, la Cour a limité la présentation de l'avocate à des questions de compétence, comme l'a requis la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684. Dans cette affaire, le juge Estey a expliqué que le rôle du tribunal dont la décision «est contestée [est limité] à la présentation d'explications sur le dossier dont il était saisi et d'observations sur la question de sa compétence, même lorsque la loi lui confère le droit de comparaître». (Voir page 709.) Cette Cour ayant toujours accepté la ligne directrice énoncée dans l'arrêt *Northwestern Utilities*, elle l'a suivie en l'espèce, limitant en conséquence le rôle de l'avocate de l'Office dans cet appel. En tout état de cause, dans sa plaidoirie, l'avocat de l'appelant a fait valoir que le fondement du présent appel mettait en cause la compétence de l'Office conformément à l'article 115 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*.

La décision contestée de l'Office a été rendue conformément au paragraphe 115(1) de la Loi, ainsi libellé:

**115.** (1) Les compagnies de chemin de fer doivent, sur demande d'un expéditeur, et peuvent, dans tout autre cas, établir un tarif relatif au trafic sur les chemins de fer qu'elles exploitent.

L'intimée CSP Foods avait demandé à Canadien Pacifique Limitée, qui a refusé, d'établir un tarif conformément à cet article. En conséquence, dans une lettre du 5 octobre 1989, CSP Foods a déposé une demande auprès de l'Office en vue d'obtenir un arrêté obligeant Canadien Pacifique Limitée à agir dans ce sens. La lettre se lit ainsi en partie:

[TRADUCTION] En vertu des paragraphes 115(1) et 35(4) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, nous demandons aux présentes qu'il soit ordonné à CP Limitée (CP Rail) de fournir à CSP les tarifs du transport d'huile et de farine de colza

is CSP's intention to utilize the requested rates in conjunction with rates and movements over other railway companies' lines for furtherance to destinations in the United States.

On November 24, 1989, the Agency issued its decision 596-R-1989, the subject of this appeal, which states, in part:

The Agency . . . finds that section 115 of the NTA, 1987, requires the railway company to issue the tariff requested by the shipper in respect of the transportation of the traffic on any railway operated by that railway company. There is no statutory requirement that a shipper must request joint rates or statutory limitations precluding a shipper from requesting separate rates.

The appellant's counsel, Mr. Ludkiewicz, contends that this decision was beyond the jurisdiction of the Agency. He argues that section 115 applies only where both the origin and destination of the traffic are on the line of the railway company, that is, it governs only "local traffic". He suggests that section 115 was not meant to alter the pre-existing system of rates so drastically, being primarily aimed at reducing the paperwork burden borne by railways. They would no longer be required to issue myriads of rates for local trips, unless requested to do so by a shipper. Canadian Pacific argues that, since CSP Foods' traffic requires two or more railway companies to ship into the United States, it is "joint through traffic", so that it is required only to quote joint through rates, which it did. Canadian Pacific insists that it is not obligated to issue a single-line tariff in respect of through traffic which is to move over a continuous route, portions of which are operated by two or more railway companies. Relying on the context of the Act, and placing emphasis on the headings used, Canadian Pacific urges that only sections 129 to 133 cover the publication of joint tariffs for joint through traffic, on which the railway companies involved must agree, and that section 115 has no application to such rates. To force the railway to issue rates for individual segments of a continuous journey, it suggests, would constitute an interference with the railways' right to freedom of contact, something that Parliament did not intend.

canola depuis Altona, Harrowby et Nipawin jusqu'à Winnipeg. CSP entend se prévaloir des prix demandés de concert avec les tarifs et les transports des lignes de différentes compagnies de chemin de fer pour expédition aux États-Unis.

<sup>a</sup> Le 24 novembre 1989, l'Office a rendu la décision 596-R-1989, contestée en l'espèce, dont voici une partie du texte:

<sup>b</sup> L'Office conclut que l'article 115 de la LTN 1987 exige que les compagnies de chemin de fer établissent, sur demande d'un expéditeur, un tarif relatif au trafic sur les chemins de fer qu'elles exploitent. Aucune disposition législative n'oblige un expéditeur à demander des prix communs ou l'empêche de demander des prix distincts.

<sup>c</sup>

L'avocat de l'appelante, M<sup>e</sup> Ludkiewicz, soutient que la décision était exorbitante de la compétence de l'Office. Il prétend que l'article 115 s'applique uniquement dans les cas où l'origine et la destination du trafic se situent tous deux sur la ligne de la compagnie de chemin de fer, c'est-à-dire qu'il régit exclusivement le «trafic local». Il avance également que l'article 115 ne visait pas à remanier la tarification préexistante aussi radicalement, mais plutôt, principalement, à réduire le volume des écritures supporté par les chemins de fer. Ceux-ci n'auraient plus à publier un nombre incalculable de tarifs pour les parcours locaux à moins qu'un expéditeur le demande. Canadien Pacifique prétend que, le trafic de CSP Foods l'obligeant à faire des expéditions aux États-Unis par au moins deux compagnies de chemin de fer, il s'agit d'un «trafic d'entier parcours», et qu'ainsi, elle n'a à fournir qu'un tarif d'entier parcours, comme elle l'a fait. Canadien Pacifique maintient qu'elle n'a pas l'obligation d'établir un tarif de ligne unique à l'égard du transport d'entier parcours qui s'effectue sur un parcours continu dont les parties sont exploitées par au moins deux compagnies de chemin de fer. S'appuyant sur le contexte de la Loi et mettant l'accent sur les rubriques de celle-ci, Canadien Pacifique allègue que seuls les articles 129 à 133 visent, pour le transport commun d'entier parcours, la publication de tarifs communs sur lesquels les compagnies de chemin de fer doivent s'entendre et que l'article 115 ne s'applique pas à ces tarifs. Selon l'appelante, forcer le chemin de fer à établir des tarifs pour chaque partie d'un parcours continu limiterait son droit à la liberté contractuelle, contrairement à l'intention du Parlement.

Canadian Pacific further argues that an alternative method of achieving "long haul" rates from carriers other than the original carrier is the "competitive line rate", which is expressly provided for in sections 134 to 143. This process requires the agreement of all the railways on the route and, hence, is more time consuming and controversial. (In fact, CSP Foods eventually applied for and received competitive line rates for canola oil, but not for meal.)

Counsel for the appellant conceded that CSP Foods was entitled to move its traffic under a series of independent rates as local traffic to a junction point in Winnipeg and then reship it to the next junction point as local traffic as well, but, he suggests that access to the interchange where traffic is inter-switched is denied to the shipper, if it does not ship under the joint through rate. The interchange cannot be a destination to which a shipper may direct goods, he argues, though it may order that goods be delivered to a private siding or team track in Winnipeg or elsewhere, from where they may be transferred to another carrier.

I am not persuaded by the above arguments that the Agency exceeded its jurisdiction in ordering Canadian Pacific to issue individual rates for local traffic to Winnipeg as part of a continuous journey involving other railways leading eventually to the United States. The contention of Canadian Pacific seeks to preserve the historic methods of doing business in the railway industry which prevailed prior to the enactment of the *National Transportation Act, 1987*. This new legislation is aimed at changing the old ways by fostering more competition within the railway industry and within the transportation system generally. We prefer the analysis of section 115 offered by Mr. Rothstein, who represented CSP Foods. Basing himself squarely on the language of section 115 and on the policy of the legislation expressed in the Act, Mr. Rothstein submitted that Canadian Pacific is obligated to issue a tariff containing a rate for its portion of the movement of through traffic, if it is requested to do so by the shipper.

Canadien Pacifique soutient également que la méthode du «prix de ligne concurrentiel», prévue aux articles 134 à 143, permet elle aussi d'obtenir des tarifs «de long parcours» auprès des transporteurs autres que le transporteur original. Cette méthode, nécessitant l'accord de tous les chemins de fer situés sur le parcours, demande plus de temps et est controversée. (En fait, CSP Foods a ensuite demandé et reçu les prix de ligne concurrentiels pour l'huile de colza canola, mais non pas pour la farine.)

L'avocat de l'appelante a admis que CSP Foods pouvait effectuer ses transports selon une série de prix individuels à titre de trafic local jusqu'à un carrefour situé à Winnipeg, pour alors procéder à une réexpédition jusqu'au carrefour suivant, à titre de trafic local également, mais, avance-t-il, l'expéditeur ne peut avoir accès au lieu de correspondance où le trafic est raccordé s'il n'expédie pas selon le tarif d'entier parcours. Le lieu de correspondance ne peut être une destination à laquelle l'expéditeur peut envoyer des marchandises, soutient-il, bien qu'il puisse exiger que celles-ci soient livrées sur une voie d'évitement ou de débord privée à Winnipeg ou ailleurs, d'où elles peuvent être remises à un transporteur différent.

Les moyens ci-dessus ne me convainquent pas que l'Office a excédé sa compétence en ordonnant à Canadien Pacifique d'établir des prix individuels pour le trafic local en direction de Winnipeg comme partie d'un parcours continu nécessitant le concours d'autres chemins de fer pour atteindre finalement les États-Unis. Par sa prétention, Canadien Pacifique cherche à préserver les anciennes méthodes commerciales qui régnaient dans l'industrie ferroviaire antérieurement à l'adoption de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Cette nouvelle loi vise à changer ces méthodes en favorisant une plus grande concurrence dans l'industrie ferroviaire et dans le système de transport en général. Nous préférons l'analyse de l'article 115 soumise par le représentant de CSP Foods, M<sup>e</sup> Rothstein. En s'appuyant carrément sur le libellé de l'article 115 et sur la politique exprimée dans la Loi, M<sup>e</sup> Rothstein a soutenu que Canadien Pacifique devait, sur demande de l'expéditeur, établir un tarif incluant le prix pour la partie du transport du trafic d'entier parcours qu'elle accomplit.

The *National Transportation Act, 1987*, declares in section 3:

3. (1) It is hereby declared that a safe, economic, efficient and adequate network of viable and effective transportation services making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost is essential to serve the transportation needs of shippers and travellers and to maintain the economic well-being and growth of Canada and its regions and that those objectives are most likely to be achieved when all carriers are able to compete, both within and among the various modes of transportation, under conditions ensuring that, having due regard to national policy and to legal and constitutional requirements,

b) competition and market forces are, whenever possible, the prime agents in providing viable and effective transportation services,

c) economic regulation of carriers and modes of transportation occurs only in respect of those services and regions where regulation is necessary to serve the transportation needs of shippers and travellers and such regulation will not unfairly limit the ability of any carrier or mode of transportation to compete freely with any other carrier or mode of transportation,

and this Act is enacted in accordance with and for the attainment of those objectives to the extent that they fall within the purview of subject-matters under the legislative authority of Parliament relating to transportation.

It should be noted that there are novel features in this policy which, *inter alia*, promote intramodal railway competition, underscore that competition and market forces are the prime agents of an effective transportation system and protect shippers without limiting the opportunity of carriers to compete. Before the enactment of this Act in 1987, regulation of railway rates was more rigid, more public and rates were collectively set. With the passage of the new Act, rates are no longer established collectively and publicly in all cases; they may be negotiated individually and confidentially. Rebates and specific rates are allowed, whereas they were not before. The system has been rendered more limber.

In the context of this specific legislative policy, according to which the statute is to be construed, the language of subsection 115(1) cannot be restricted to offering rates only for local traffic, as argued by

La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* énonce ceci à l'article 3:

3. (1) Il est déclaré que, d'une part, la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, d'autre part, ces objectifs ont le plus de chances de se réaliser en situation de concurrence, dans et parmi les divers modes de transport, entre tous les transporteurs, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale et du contexte juridique et constitutionnel:

b) la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces;

c) la réglementation économique des transporteurs et des modes de transport se limite aux services et aux régions à propos desquels elle s'impose dans l'intérêt des expéditeurs et des voyageurs, sans pour autant restreindre abusivement la libre concurrence entre transporteurs ou modes de transport;

Il est en outre déclaré que la présente loi vise à la réalisation de ceux de ces objectifs qui portent sur les questions relevant de la compétence législative du Parlement en matière de transports.

Il convient de remarquer que cette politique révèle de nouvelles particularités qui, notamment, encouragent la concurrence dans le transport ferroviaire, soulignent que la concurrence et les forces du marché sont les principaux facteurs d'un système de transport efficace, et protègent les expéditeurs sans restreindre la concurrence entre transporteurs. Avant l'adoption de cette Loi en 1987, la réglementation des tarifs ferroviaires était plus rigide, plus publique, et les prix étaient établis collectivement. Depuis l'adoption de la nouvelle Loi, l'établissement des tarifs ne se fait plus collectivement et publiquement dans tous les cas; les négociations peuvent être individuelles et confidentielles. Des rabais et des prix spéciaux, interdits auparavant, sont désormais accordés, et on a donné au système plus de flexibilité.

Compte tenu de cette politique législative particulière en vertu de laquelle la loi doit être interprétée, le libellé du paragraphe 115(1) ne peut être limité aux seuls prix du trafic local, comme l'a soutenu Cana-

Canadian Pacific. The tariff it requires is one “in respect of the transportation of traffic on any railway operated by the company.” Nothing in the section, which appears under the heading “Tariffs”, suggests that the rates to be given are only for traffic that originates and terminates on the line of an individual railway. No words dictate that subsection 115(1) cannot apply where a shipper’s cars are destined to a place beyond the end of the originating carrier’s railway line. Nor does it specify that the obligation only covers local traffic and not through traffic. If Parliament had intended to restrict the scope of subsection 115(1), as argued by Canadian Pacific, it could easily have done so.

Parliament did not enact that, whenever more than one railway was involved in moving goods, sections 129 to 133 had to be utilized and not subsection 115(1). The language of subsection 129(1) makes it clear that its purport is quite different:

**129. (1)** Where traffic is to move over any continuous route in Canada, portions of which are operated by two or more railway companies, those companies shall, at the request of the shipper intending to move the traffic,

- (a) agree on a joint tariff for the continuous route and on the apportionment of the rate set out in the joint tariff; or
- (b) enter into a confidential contract or agreement for an agreed charge for the continuous route.

The wording of this section, therefore, which appears in the statute under the heading “Joint Rates”, demonstrates that it is triggered by the “request of the shipper intending to move the traffic”. This joint rate approach for a continuous route, consequently, is not something that can be imposed on shippers by the railways; rather it is established upon the request of shippers who wish to use it. The effect of the appellant’s argument would be to require a shipper to request a joint tariff under subsection 129(1) when its language does not do so. Hence, sections 129 to 133 create obligations that are in addition to, not substitutes for, the obligations in subsection 115(1).

In a similar vein, the competitive line rate method may also be utilized to arrive at a rate where there is a “captive shipper” who must utilize the lines of more than one railroad. Under the heading “Competi-

dien Pacifique. L’article requiert un tarif «relatif au trafic sur les chemins de fer qu[e les compagnies] exploitent». Rien dans l’article, qui est à la rubrique «Tarifs», ne donne à entendre que les prix devant être fournis ne s’appliquent qu’au trafic dont l’origine et la destination se situent sur la ligne d’un seul chemin de fer. Rien n’indique que le paragraphe 115(1) ne peut s’appliquer lorsque les wagons d’un expéditeur sont envoyés au-delà de la fin de la ligne de chemin de fer du transporteur original. En outre, le paragraphe ne limite pas l’obligation au trafic local à l’exclusion du trafic d’entier parcours. Si le Parlement avait eu l’intention de restreindre la portée du paragraphe 115(1), comme l’a soutenu Canadian Pacific, il aurait pu facilement le faire.

Le Parlement n’a pas édicté que le transport de marchandises effectué par au moins deux chemins de fer est régi par les articles 129 à 133 et non par le paragraphe 115(1). Le libellé du paragraphe 129(1) fait clairement ressortir que son objet est différent:

**129. (1)** Lorsque le transport s’effectue, pour arriver à destination, sur un parcours continu au Canada dont des parties sont exploitées par deux ou plusieurs compagnies de chemin de fer, celles-ci doivent, sur demande de l’expéditeur qui vient faire transporter des marchandises:

- a) soit s’entendre sur un prix commun pour ce parcours continu et la répartition du prix indiqué dans le tarif commun;
- b) soit conclure un contrat confidentiel ou un accord visant un prix convenu pour ce parcours continu.

Le libellé de cet article, inséré à la rubrique «Prix communs» de la Loi, démontre donc que son application est déclenchée par la «demande de l’expéditeur qui vient faire transporter des marchandises». Cette politique d’un prix commun à l’égard d’un parcours continu ne peut donc être imposée aux expéditeurs par les chemins de fer; elle est plutôt mise en œuvre par la demande d’expéditeurs qui souhaitent s’en prévaloir. Selon la prétention de l’appelante, l’expéditeur devrait demander un prix commun en vertu du paragraphe 129(1) alors que le libellé ne l’y oblige pas. En conséquence, les articles 129 à 133 créent des obligations qui s’ajoutent, et ne se substituent pas, aux obligations du paragraphe 115(1).

Dans le même ordre d’idées, il est également possible à l’«expéditeur captif» qui doit utiliser les lignes de plus d’un chemin de fer, de recourir à la méthode du prix de ligne concurrentiel pour obtenir un prix. À

tive Line Rates”, sections 134 to 143 set out the scheme to be followed. The key subsection is 134(2) which reads:

134. . . .

(2) Subject to this section and section 135, where a shipper has access to the lines of only one railway company at the point of origin or of destination of the movement of the traffic of the shipper and a continuous route between those points is operated by two or more companies, the local carrier serving the shipper at the point of origin or destination, as the case may be, shall, on the request of the shipper, establish a competitive line rate applicable to the movement of the traffic to or from the point of origin or destination, whichever is served exclusively by the local carrier, to or from the nearest interchange with a connecting carrier.

It will be noted that this system is also triggered by “the request of the shipper”. It furnishes another way of setting rates in different circumstances.

The choice of the method of fixing rates, therefore, belongs to the shippers. They may choose the technique outlined in subsection 115(1), the mechanism set out in sections 129 to 133, (Joint Rates), or the method described in sections 134 to 143 (Competitive Line Rates), whichever appears to them to be in their best economic interest. (There is also available, of course, in appropriate circumstances, the new confidential contract basis, as explained in section 120 and the agreed charges system mentioned in sections 121 to 128.) Hence, under the new scheme, market forces are the primary influence in the establishment of rates whereas under the old system rates were tightly regulated and sometimes even established by the railways themselves. The aim of all this is to foster competition so as to render the railway system more efficient by providing transportation at the lowest possible cost, consistent with the other policy goals of the act.

No longer does CSP Foods have to rely on Canadian Pacific to negotiate with other carriers in order to provide it with a joint through rate; it may negotiate with those other railways on its own behalf, if it is advantageous for it to do so. Section 115 provides CSP Foods with a competitive method of moving traffic, which prevents Canadian Pacific from imposing upon it joint through rates which it has negotiated with other carriers. Canadian Pacific may still com-

la rubrique «Prix de ligne concurrentiels», les articles 134 à 143 énoncent la démarche à suivre. Le paragraphe 134(2), primordial, est ainsi libellé:

134. . . .

(2) Sous réserve du présent article et de l'article 135, lorsqu'un expéditeur a accès aux lignes d'une seule compagnie de chemin de fer au point d'origine ou de destination du transport effectué pour lui et qu'un parcours continu est exploité entre ces points par deux ou plusieurs compagnies, le transporteur local desservant l'expéditeur au point d'origine ou de destination, selon le cas, doit, sur demande de l'expéditeur, établir un prix de ligne concurrentiel pour le transport effectué à partir du point d'origine ou de destination, selon celui qui est desservi exclusivement par le transporteur local, jusqu'au lieu de correspondance le plus proche avec un transporteur de liaison.

Il sera noté que ce mécanisme est aussi déclenché par «la demande de l'expéditeur». Il apporte une autre façon d'établir des prix dans des circonstances différentes.

Par conséquent, il appartient aux expéditeurs de choisir la méthode d'établissement des tarifs. Entre la technique énoncée au paragraphe 115(1), le mécanisme prévu aux articles 129 à 133 (Prix communs) et la méthode formulée aux articles 134 à 143 (Prix de ligne concurrentiels), ils optent en fonction de leur intérêt économique. (Sont également disponibles, évidemment, dans les circonstances appropriées, la nouvelle méthode du contrat confidentiel, expliquée à l'article 120, et le système des prix convenus mentionné aux articles 121 à 128.) Ainsi, dans ce nouveau régime, l'établissement des tarifs est principalement tributaire des forces du marché alors que sous l'ancien régime, les prix étaient étroitement réglementés et quelquefois même établis par les chemins de fer eux-mêmes. Ces modifications visent à promouvoir la concurrence de façon à rendre le système ferroviaire plus efficace en offrant un transport à un coût minimum, conforme aux autres objectifs politiques de la Loi.

CSP Foods n'a plus à laisser Canadian Pacific négocier avec d'autres transporteurs pour lui offrir un tarif commun d'entier parcours; elle peut négocier avec ces autres chemins de fer en son propre nom, si elle y trouve son profit. L'article 115 offre à CSP Foods une méthode concurrentielle de transport qui empêche Canadian Pacific de lui imposer des tarifs communs d'entier parcours qu'elle a négociés avec d'autres transporteurs. Canadian Pacific peut tou-

pete and quote joint through rates, but it cannot prevent shippers from seeking to achieve better deals for themselves on their own. As was explained by Mr. Justice MacGuigan J.A. in *Canadian Pacific Ltd. v. National Transportation Agency* (1989), 105 N.R. 35 (F.C.A.), at page 43:

As I read the Act, Parliament has already made a choice between the perceived danger of railway monopoly and that of unbridled competition, in favour of the latter.

In other words, competition must now determine the method of fixing the rates for railways moving goods, not the techniques used in bygone days. Whereas, in the past, joint rates may have been efficient, leading to less expensive transportation, this is not necessarily the situation today.

Support for this view may be derived from the treatment of international rail traffic. Clearly, Canadian legislation cannot require American railways to agree on a joint through rate. Thus, Canadian railways can offer joint rates only where American railways agree to them (see section 131; *Report of the Royal Commission on Transportation* (1951), at page 102.) This would lead to inconsistent treatment of domestic and international traffic if they could compel Canadian railways but not American ones to agree.

Further evidence that this interpretation is the correct one may be found in sections 144 and 145, which outline the obligations of railways to provide service. Subsection 144(1) requires railways to furnish accommodation for receiving and carrying traffic at points of origin on its lines and at junctions of its railways with other railway companies. Subsection 145(1) mandates that railways receive, carry, and deliver traffic on and from its railways and transfer traffic between its railways and other railways. Under subsection 145(3), railway companies whose lines form part of continuous lines with other railway companies must deliver and receive traffic without delay so as not to obstruct the public from using those lines as continuous lines of communication. Consequently, contrary to what was argued by the appellant to the

jours se mettre sur les rangs et proposer des tarifs communs d'entier parcours, mais elle ne peut empêcher les expéditeurs de chercher à obtenir de meilleurs prix eux-mêmes. Comme l'a expliqué le juge MacGuigan, J.C.A. dans l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Office national des transports* (1989), 105 N.R. 35 (C.A.F.), à la page 43:

Selon mon interprétation de la Loi, le Parlement, entre le danger qu'il associait à l'existence d'un monopole en matière de chemins de fer et les risques qui lui semblaient découler d'une concurrence débridée, a déjà opté pour cette dernière solution.

En d'autres termes, la concurrence, et non les techniques utilisées autrefois, doit maintenant déterminer la méthode d'établissement des tarifs du transport ferroviaire de marchandises. Alors que, dans le passé, les prix communs étaient peut-être efficaces, garantissant un transport moins coûteux, il n'en est pas nécessairement ainsi aujourd'hui.

Le traitement accordé au trafic ferroviaire international soutient cette opinion. De toute évidence, la loi canadienne ne peut forcer les chemins de fer américains à convenir d'un tarif commun d'entier parcours. Par conséquent, les chemins de fer canadiens peuvent offrir des prix communs seulement là où les chemins de fer américains y consentent (voir l'article 131; le *Rapport de la Commission royale sur le transport* (1951), à la page 102.) Si la loi pouvait obliger les chemins de fer canadiens à convenir d'un tarif commun, et non les chemins de fer américains, le traitement réservé au trafic intérieur et au trafic international en deviendrait incohérent.

Les articles 144 et 145, qui soulignent l'obligation des chemins de fer d'offrir un service, appuient cette interprétation. Le paragraphe 144(1) exige que les chemins de fer fournissent les installations pour la réception et le transport des marchandises au point de départ de leurs lignes et au point de raccordement avec d'autres compagnies de chemin de fer. Le paragraphe 145(1) oblige les chemins de fer à recevoir, à transporter et à livrer des marchandises sur leurs chemins de fer et en provenance de ceux-ci et à transférer les marchandises entre leurs chemins de fer et d'autres chemins de fer. En vertu du paragraphe 145(3), les compagnies de chemin de fer dont les lignes, en se reliant à une autre voie ferrée, font partie d'un parcours ininterrompu, doivent livrer et recevoir les marchandises sans retard pour faire en sorte que le

effect that shippers had no right to insist on service at interchanges unless they were moving their goods at a joint through rate, the very opposite is the case.

To contend, as Canadian Pacific does, that the order of the Agency denies it the right to negotiate joint rates with connecting carriers is without foundation. There is no interference with its freedom to contract with whomever it wishes. Rather, to deny CSP Foods access to other carriers *via* subsection 115(1) would be to restrict its right to negotiate contracts on its own behalf. The language and policy of the *National Transportation Act, 1987* seeks to foster freedom of contract for both shippers and railways, not just for railways.

The appellant is confusing the purpose of the new *National Transportation Act, 1987* with that of the previous legislative regime. The new Act is not concerned only with the rights of railways, but rather with creating a new balance between the rights of shippers and those of the railways. Its goal is an efficient, competitive, reasonably priced transportation system, not the preservation of the railway industry's historic way of doing business.

There being no error of jurisdiction or law demonstrated, this appeal will, therefore, be dismissed with costs.

ISAAC C.J.: I agree.

STONE J.A.: I agree.

public désirant se servir de ces voies ininterrompues de communication n'y trouve pas d'obstacles à la circulation. Par conséquent, contrairement à ce que soutenait l'appelante, selon laquelle les expéditeurs n'avaient aucun droit d'exiger un service aux lieux de correspondance à moins qu'ils transportent leurs marchandises à un tarif commun d'entier parcours, c'est l'opposé qui est vrai.

La prétention de Canadien Pacifique, selon laquelle l'arrêt de l'Office nie son droit de négocier des prix communs avec des transporteurs de liaison, est sans fondement. Sa liberté contractuelle ne subit aucune ingérence. Plutôt, refuser à CSP Foods l'accès à d'autres transporteurs par l'application du paragraphe 115(1) limiterait son droit de négocier des contrats en son propre nom. Le libellé et la politique de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* cherchent à promouvoir la liberté contractuelle des expéditeurs et des chemins de fer, et non pas seulement celle de ces derniers.

L'appelante confond l'objectif de la nouvelle *Loi de 1987 sur les transports nationaux* avec celui du régime législatif précédent. La nouvelle Loi ne s'attarde pas seulement aux droits des chemins de fer, mais aussi à la création d'un nouvel équilibre entre les droits des expéditeurs et ceux des chemins de fer. Elle recherche un système de transport efficace, concurrentiel, dont les prix sont raisonnables, et non le maintien des méthodes commerciales historiques de l'industrie ferroviaire.

Aucune erreur de compétence ou de droit n'ayant été établie, le présent appel sera donc rejeté avec dépens.

LE JUGE EN CHEF ISAAC: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.