

A-101-90  
A-102-90  
A-478-91  
A-479-91  
A-218-92

A-101-90  
A-102-90  
A-478-91  
A-479-91  
A-218-92

**McCain Foods Limited (Appellant)**

**a McCain Foods Limited (appelante)**

v.

c.

**National Transportation Agency and Canadian Pacific Limited (Respondents)**

**b Office national des transports et Canadien Pacifique Limitée (intimés)**

*INDEXED AS: McCain Foods Ltd. v. Canada (National Transportation Agency) (C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: McCain Foods Ltd. c. Canada (Office National des Transports) (C.A.)*

Court of Appeal, Mahoney, Desjardins and Robertson J.J.A.—Fredericton, October 19; Ottawa, November 24, 1992.

**c** Cour d'appel, juges Mahoney, Desjardins et Robertson, J.C.A.—Fredericton, 19 octobre; Ottawa, 24 novembre 1992.

*Railways — Failure to comply with National Transportation Act, s. 165(1) requiring railway line abandonment orders to be made within six months of receipt of application, not rendering orders invalid — Lease between CP and New Brunswick Railway giving CP wide discretion as to operation of line — Statutory confirmation neither rendering contractual obligations statutory nor lease “Special Act” (as defined in Railway Act, s. 3(1)(b)) as no specific obligation agreed to — Refusal to disclose documents concerning CP's losses and material of commercially sensitive nature within Agency's discretion under Railway Act and National Transportation Agency General Rules.*

**d** *Chemins de fer — Le manquement à l'art. 165(1) de la Loi sur les transports nationaux, selon lequel les arrêtés portant l'abandon de lignes de chemins de fer doivent être pris dans les six mois de la réception de la demande, ne rend pas les arrêtés invalides — Le bail entre CP et New Brunswick Railway confère à CP un large pouvoir discrétionnaire pour l'exploitation de la ligne de chemins de fer — La confirmation par une loi ne donne pas aux obligations contractuelles le statut de lois et ne fait pas du bail une «loi spéciale» (au sens de l'art. 3(1)(b) de la Loi sur les chemins de fer), du fait qu'aucune obligation particulière n'est acceptée — Le refus de divulguer des documents concernant les pertes de CP et des documents délicats, en matière commerciale, relève du pouvoir discrétionnaire de l'Office national des transports en vertu de la Loi sur les chemins de fer et des Règles générales de cet Office.*

*Construction of statutes — National Transportation Act, 1987, s. 165(1) providing National Transportation Agency shall, within six months from receipt of application, order abandonment of operation of line if uneconomic — Orders made outside six-month time frame — Distinction between mandatory statutory provisions, breach of which rendering acts invalid, and directory provisions, breach of which not necessarily leading to invalidity — When provisions relate to public duty, and to hold void acts done in neglect thereof would work serious general inconvenience or injustice to persons who have no control over those entrusted with duty and would not promote main object of Legislature, provisions held directory — Public duty imposed on Agency since must hold hearings to determine whether line uneconomic before abandoned — If Agency's orders declared void, those under Agency's jurisdiction, and having no control over process at serious disadvantage since hearing process would start over — No public interest served in so doing.*

**e** *Interprétation des lois — L'art. 165(1) de la Loi de 1987 sur les transports nationaux, prévoit que l'Office national des transports ordonne, dans les six mois de la réception de la demande, l'abandon de l'exploitation d'une ligne en cas de non-rentabilité — Arrêtés pris après le délai de six mois — Distinction entre les dispositions législatives impératives dont la violation a pour effet d'invalider les actes, et les dispositions directives dont la violation n'entraîne pas nécessairement l'invalidité — Lorsque les dispositions se rapportent à l'exécution d'un devoir public et que le fait d'annuler des actes accomplis par manquement à ce devoir entraînerait des inconvénients généraux graves ou une injustice pour des personnes qui n'ont aucun contrôle sur ceux chargés de ce devoir et n'aiderait pas à atteindre l'objet principal visé par le législateur, ces dispositions sont jugées directives — Un devoir public est imposé à l'Office puisqu'il doit tenir des audiences pour déterminer si la ligne est rentable ou non avant de l'abandonner — Si les arrêtés de l'Office sont annulés, les personnes qui relèvent de l'Office et qui n'ont pas le contrôle du processus seraient sérieusement désavantagées du fait que le processus d'audience recommencerait — Aucun intérêt public n'est favorisé par une telle démarche.*

*Transportation — Failure to comply with time frame imposed by National Transportation Act, 1967, s. 165(1) not rendering National Transportation Agency's orders for abandonment of railway lines invalid — Statutory confirmation of lease not creating statutory obligation where no specific obligations agreed to by parties — Lease not becoming "Special Act" within Railway Act, s. 3(1)(b) — Refusal to disclose commercially sensitive documents within Agency's discretion.*

These were appeals from five orders of the National Transportation Agency authorizing Canadian Pacific to abandon the operation of railway branch lines in New Brunswick. *National Transportation Act, 1987* subsection 165(1) provides that, where the Agency determines that a branch line is uneconomic and there is no reasonable probability of its becoming economic in the foreseeable future, it shall, within six months of receipt of the application, order the abandonment of operation of the line. Each of the orders herein was rendered after that six-month time frame. The appellant argued that compliance with the six-month provision was a condition precedent to exercise of the Agency's jurisdiction since the mandatory time limit was new to the 1987 Act, thus indicating Parliament's intention that such applications be dealt with expeditiously. Failure to comply with the time limit rendered the Agency's orders null and void. The appellant also argued that as the lease signed between CP and New Brunswick Railway on July 1, 1890, was ratified by both federal and provincial legislation, CP's responsibilities as lessee became a statutory obligation which could only be abrogated by legislation. Moreover, the lease would come within the definition of "Special Act" in *Railway Act*, paragraph 3(1)(b) and the Agency had no choice but to give effect to the "Special Acts" and require the railway to continue the operation of its lines. Finally, the appellant argued that the Agency had breached the rules of natural justice by refusing to order CP to disclose the actual losses in its rail operations, thus frustrating the appellant's right to cross-examine CP's witnesses as to the alleged losses.

*Held*, the appeals should be dismissed.

There is a presumption that "shall" is imperative unless such an interpretation would be utterly inconsistent with the context and would render the sections irrational or meaningless. Anglo-Canadian law, however, recognizes a distinction between statutory provisions that are mandatory, in the sense that failure to comply with them will lead to invalidity of the act, and directory, in the sense that failure to comply will not necessarily lead to such invalidity. When the statutory provisions relate to the performance of a public duty, and to hold null and void acts done in neglect of that duty would work serious general inconvenience or injustice to persons who have no control over those entrusted with the duty, and at the same time would not promote the main object of the Legislature, the provisions have been held to be merely directory. A public duty is imposed on the Agency since no railway company can

*Transports — Le défaut de respecter les délais imposés par l'art. 165(1) de la Loi de 1967 sur les transports nationaux ne rend pas invalides les arrêtés de l'Office national des transports portant l'abandon de lignes de chemins de fer — Le fait que le bail ait été ratifié par une loi ne change pas la situation, vu que les parties n'ont convenu d'aucune obligation particulière — Le bail ne devient pas une «loi spéciale» au sens de l'art. 3(1)(b) de la Loi sur les chemins de fer — Le refus de divulguer des documents délicats, en matière commerciale, relève du pouvoir discrétionnaire de l'Office.*

Il s'agit d'appels interjetés contre cinq arrêtés de l'Office national des transports qui autorisaient Canadian Pacific à abandonner l'exploitation de lignes de chemins de fer au Nouveau-Brunswick. Le paragraphe 165(1) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* prévoit que lorsque l'Office établit qu'une ligne n'est pas rentable et qu'il n'y a pas de probabilité raisonnable qu'elle le devienne dans un avenir prévisible, il peut dans les six mois de la réception de la demande ordonner l'abandon de son exploitation. Chacun des arrêtés en l'espèce a été rendu après le délai de six mois. L'appelante a fait valoir que le respect du délai de six mois était une condition préalable à l'exercice de sa compétence par l'Office du fait que ce délai obligatoire était nouveau dans la Loi de 1987, ce qui indiquait l'intention du Parlement de voir les demandes d'abandon traitées de façon expéditive. Le défaut de respecter le délai a eu pour effet de rendre les arrêtés de l'Office nuls et non avenue. L'appelante a aussi soutenu que, comme le bail signé entre CP et New Brunswick Railway, le 1<sup>er</sup> juillet 1890, avait été ratifié à la fois par les lois fédérales et provinciales, les responsabilités de CP en tant que preneur devenaient une obligation prévue par une loi qui ne pouvait être abrogée que par voie législative. De plus, le bail était compris dans la définition d'une «loi spéciale», prévue à l'alinéa 3(1)(b) de la *Loi sur les chemins de fer*, et l'Office n'avait pas le choix que de donner effet aux «lois spéciales» et d'imposer aux chemins de fer de continuer à exploiter ses lignes. Enfin, l'appelante a fait valoir que l'Office avait violé les règles de justice naturelle en refusant d'ordonner à CP de révéler les pertes réelles imputables à son exploitation ferroviaire, empêchant ainsi l'appelante d'exercer son droit de contre-interroger les témoins de CP sur les pertes alléguées.

*Arrêt*: les appels sont rejetés.

Il est présumé que le mot «shall», en anglais, est un terme impératif, à moins que cette interprétation ne soit totalement incompatible avec le contexte et ne rende les articles irracionnels ou vides de sens. Le droit anglo-canadien fait toutefois une distinction entre les dispositions législatives impératives, lesquelles, si elles ne sont pas respectées, entraînent l'invalidité de l'acte, et les obligations directives, qui ne l'entraînent pas nécessairement. Lorsque les dispositions d'une loi se rapportent à l'exécution d'un devoir public et que déclarer nuls et non avenue des actes accomplis par manquement à ce devoir entraînerait des inconvénients généraux graves ou une injustice pour des personnes qui n'ont aucun contrôle sur ceux chargés de ce devoir et n'aiderait pas à atteindre l'objet principal visé par le législateur, ces dispositions doivent être considérées comme ayant seulement un caractère directif. Un devoir public est

abandon the operation of a line without applying to the Agency which must hold hearings to determine whether the line is uneconomic. If the Agency's orders were declared null and void, those who come under the jurisdiction of the Agency but have no control over its process would be at a serious general disadvantage since the hearing process would have to start anew. No public interest would be served in doing so.

Nothing in the lease or in the legislation established the existence of a contractual obligation between CP and NBR, which would have prevented the Agency from authorizing the abandonment of the line. The lease gave CP a wide discretion to operate the line "so as to secure the largest amount that can be realized therefrom, with a due regard to the service to be rendered to the public". Statutory confirmation of the lease did not change the situation as no specific obligation had been agreed to by the parties. Although Crown land had been granted in the last century for the railway construction, the documentary evidence did not support the argument that the province was entitled to the operation of a railroad for the duration of the 990-year lease.

The refusal to disclose documents concerning CP's losses and other material of a commercially sensitive nature was within the Agency's discretion under *Railway Act*, section 350 and *National Transportation Agency General Rules*, sections 11 and 12.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to amend the Acts relating to the New Brunswick Railway Company*, S.C. 1881, c. 42. f
- An Act to confirm a certain Agreement made by the New Brunswick Railway Company with the Canadian Pacific Railway Company*, S.N.B. 1891, c. 14.
- An Act to confirm an Indenture made between New Brunswick Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company*, S.C. 1891, c. 74, Schedule. g
- An Act to incorporate the New Brunswick Railway Company*, S.N.B. 1870, c. 49.
- Manitoba Act, 1870*, R.S.C. 1970, App. II, No. 8, s. 23.
- National Transportation Act, 1987*, R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 28, ss. 65, 65(4), 159, 160, 161, 163, 165. h
- National Transportation Agency General Rules*, SOR/88-23, ss. 11, 12.
- Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 254(4).
- Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 3(1)(a), 258, 350 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 28, s. 342). i
- Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576. j

imposé à l'Office du fait qu'aucune compagnie de chemins de fer ne peut abandonner l'exploitation d'une ligne sans en faire la demande à l'Office, celui-ci devant tenir des audiences pour déterminer si la ligne est rentable ou non. Si les arrêtés de l'Office étaient déclarés nuls et nonavenus, les personnes qui relèvent de la compétence de l'Office mais qui ne contrôlent pas son processus subiraient un inconvénient général grave, du fait que le processus d'audience devrait reprendre dès le départ. Aucun intérêt public ne serait ainsi servi.

Ni le bail, ni la loi ne prévoit qu'il existe une obligation contractuelle entre CP et NBR, qui soit de nature à empêcher l'Office d'autoriser l'abandon de la ligne. Le bail a conféré à CP un large pouvoir discrétionnaire d'exploiter la ligne «de manière à retirer le montant le plus considérable qui puisse en être réalisé, en ayant dûment égard au service à être rendu au public». Le fait que le bail ait été ratifié par une loi ne change pas la situation, vu que les parties n'ont convenu d'aucune obligation particulière. Bien que des terres de la Couronne aient été concédées au siècle dernier pour la construction des chemins de fer, la preuve documentaire ne permet pas de soutenir que la province a donc droit à ce qu'un chemin de fer soit exploité pendant la durée du bail de 990 ans.

Le refus de divulguer des documents sur les pertes de CP et autres documents délicats, en matière commerciale, relevait du pouvoir discrétionnaire de l'Office en vertu de l'article 350 de la *Loi sur les chemins de fer* et des articles 11 et 12 des *Règles générales de l'Office national des transports*.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS:

- Acte à l'effet d'amender les actes concernant la compagnie du chemin de fer du Nouveau-Brunswick*, S.C. 1881, ch. 42.
- Acte à l'effet de ratifier un contrat passé entre la Compagnie de chemin de fer du Nouveau-Brunswick et la Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique*, S.C. 1891, ch. 74, Annexe.
- Acte du Manitoba, 1870*, S.R.C. 1970, App. II, n° 8, art. 23.
- An Act to confirm a certain Agreement made by the New Brunswick Railway Company with the Canadian Pacific Railway Company*, S.N.B. 1891, ch. 14.
- An Act to incorporate the New Brunswick Railway Company*, S.N.B. 1870, ch. 49.
- Loi de 1987 sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 65, 65(4), 159, 160, 161, 163, 165.
- Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, art. 254(4).
- Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 3(1)a), 258, 350 (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 342).
- Règles générales de l'Office national des transports*, DORS/88-23, art. 11, 12.
- Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., ch. 1576.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Montreal Street Railway Company v. Normandin*, [1917] A.C. 170 (P.C.); *Ogilvie Mills Ltd. v. Canada (National Transportation Agency)*, A-1106-91, Marceau and Décaré *a* JJ.A., judgment dated 11/2/92, F.C.A., not yet reported; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; [1985] 4 W.W.R. 385; 35 Man. R. (2d) 83; 59 N.R. 321.

## DISTINGUISHED:

*Regional Municipality of Ottawa-Carleton v. Canada Employment and Immigration Commission* (1986), 86 CLLC 14,053; 69 N.R. 156 (F.C.A.); *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company* (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.); *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*, [1900] 2 Ch. 352; affd [1901] 2 Ch. 37 (C.A.). *b*

## CONSIDERED:

*Order 1978-5 of Review Committee of Canadian Transport Commission*, [1982] 2 F.C. 289; (1981), 46 N.R. 412 (C.A.). *c*

APPEALS from National Transportation Agency's orders authorizing the abandonment of railway branch lines for failure to comply with the time limit imposed by *National Transportation Act, 1987*, subsection 165(1). Appeals dismissed. *e*

## COUNSEL:

*Donald M. Gillis, Q.C.* and *David N. Rogers* for appellant. *f*

*Louis Gautier* for respondent National Transportation Agency.

*Forrest C. Hume* and *Philip A. Huband* for respondent Canadian Pacific Limited. *g*

No one appearing for intervenor New Brunswick Railway Company.

No one appearing for intervenor Deputy Attorney General of Canada. *h*

## SOLICITORS:

*Gilbert, McGloan, Gillis*, Saint John, New Brunswick, for appellant.

*Legal Services Branch*, National Transportation Agency of Canada, Ottawa, for respondent National Transportation Agency. *i*

*C.P. Rail Legal Services*, Montréal, for respondent Canadian Pacific Limited.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for intervenor New Brunswick Railway Company. *j*

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Montreal Street Railway Company v. Normandin*, [1917] A.C. 170 (P.C.); *Ogilvie Mills Ltd. c. Canada (Office national des transports)*, A-1106-91, juges Marceau et Décaré, J.C.A., jugement en date du 11-2-92, C.A.F., encore inédit; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; [1985] 4 W.W.R. 385; 35 Man. R. (2d) 83; 59 N.R. 321.

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* (1986), 86 CLLC 14,053; 69 N.R. 156 (C.A.F.); *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company* (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.); *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*, [1900] 2 Ch. 352; conf. par [1901] 2 Ch. 37 (C.A.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*In re l'ordonnance de 1978-5 du Comité de révision de la Commission canadienne des transports*, [1982] 2 C.F. 289; (1981), 46 N.R. 412 (C.A.).

APPELS d'arrêtés de l'Office national des transports autorisant l'abandon de lignes de chemins de fer pour défaut d'avoir respecté le délai imposé par le paragraphe 165(1) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, Appels rejetés.

## AVOCATS:

*Donald M. Gillis, c.r.* et *David N. Rogers* pour l'appelante.

*Louis Gautier* pour l'intimé l'Office national des transports.

*Forrest C. Hume* et *Philip A. Huband* pour l'intimée Canadien Pacifique Limitée.

Personne n'a comparu pour l'intervenante New Brunswick Railway Company.

Personne n'a comparu pour l'intervenant, le sous-procureur général du Canada

## PROCUREURS:

*Gilbert, McGloan, Gillis*, Saint John (Nouveau-Brunswick) pour l'appelante.

*Contentieux*, Office national des transports du Canada, Ottawa, pour l'intimé l'Office national des transports.

*Contentieux de C.P. Rail*, Montréal, pour l'intimée Canadien Pacifique Limitée.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour l'intervenante New Brunswick Railway Company.

*Deputy Attorney General of Canada, for intervenor Deputy Attorney General of Canada.*

*Le sous-procureur général du Canada, pour l'intervenant le sous-procureur général du Canada.*

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

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

DESJARDINS J.A.: These are five appeals with leave of this Court, pursuant to section 65 of the *National Transportation Act, 1987*<sup>1</sup> (the Act), from five orders of the National Transportation Agency (the Agency) granting authority to Canadian Pacific Limited (CP) to abandon the operation of four segments of the Shogomoc Subdivision together with the operation of the Tobique Subdivision between Perth Junction and Plaster Rock in the province of New Brunswick.

b LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Il s'agit de cinq appels interjetés avec l'autorisation de cette Cour, conformément à l'article 65 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*<sup>1</sup> (la Loi), à l'encontre de cinq arrêtés de l'Office national des transports (l'Office), lequel a autorisé Canadian Pacifique Limitée (CP) à abandonner l'exploitation de quatre tronçons de la subdivision Shogomoc, ainsi que l'exploitation de la subdivision Tobique, entre Perth Junction et Plaster Rock, dans la province du Nouveau-Brunswick.

The first appeal, bearing file number A-101-90, deals with order number 1989-R-90, dated 31 May 1989, which concerns the operation of a segment of the Shogomoc Subdivision from mileage 51.5 to mileage 54.2 between Woodstock and Newbury, and from a point north of Upper Kent (M 88.5) to a point south of Aroostook (M 104.6), a total distance of 18.8 miles.

d Le premier appel, dans le dossier A-101-90, porte sur l'arrêté n° 1989-R-90, du 31 mai 1989; cet arrêté intéresse l'exploitation d'un tronçon de la subdivision Shogomoc, entre les points milliaires 51,5 et 54,2, entre Woodstock et Newbury, et entre un point situé au nord de Upper Kent (p.m. 88,5) et un point situé au sud de Aroostook (p.m. 104,6), soit une distance totale de 18,8 milles.

The second appeal, bearing file number A-102-90, deals with order number 1989-R-91, dated 12 May 1991, which concerns the operation of the Tobique Subdivision between Perth Junction (mileage 0.0) and Plaster Rock (mileage 27.5), a total distance of 27.5 miles.

e Le deuxième appel, dans le dossier A-102-90, porte sur l'arrêté n° 1989-R-91, du 12 mai 1991; cet arrêté intéresse l'exploitation de la subdivision Tobique, entre Perth Junction (p.m. 0,0) et Plaster Rock (p.m. 27,5), soit une distance totale de 27,5 milles.

The third appeal, bearing file number A-478-91, deals with order number 1991-R-10, dated 9 January 1991, which concerns a segment of the Shogomoc Subdivision from Aroostook (mileage 104.6 to mileage 105.8) and the adjacent segment of the Edmunston Subdivision from mileage 0.0 to mileage 20.4, a total distance of 21.6 miles.

f Le troisième appel, dans le dossier A-478-91, porte sur l'arrêté n° 1991-R-10, du 9 janvier 1991; cet arrêté intéresse un tronçon de la subdivision Shogomoc, à partir de Aroostook (p.m. 104,6 à p.m. 105,8), et le tronçon adjacent de la subdivision Edmunston, entre les points milliaires 0,0 et 20,4, soit une distance totale de 21,6 milles.

The fourth appeal, bearing file number A-479-91, deals with order number 1991-R-11, dated 9 January 1991, which concerns a segment of the Shogomoc Subdivision from mileage 0.0 to mileage 51.5, a total distance of 51.5 miles.

g Le quatrième appel, dans le dossier A-479-91, porte sur l'arrêté n° 1991-R-11, du 9 janvier 1991; cet arrêté intéresse un tronçon de la subdivision Shogomoc, entre les points milliaires 0,0 et 51,5, soit une distance totale de 51,5 milles.

The fifth appeal, bearing file number A-218-92, deals with order number 1991-R-288, dated 3 June

h Le cinquième appel, dans le dossier A-218-92, porte sur l'arrêté n° 1991-R-288, du 3 juin 1991; cet

<sup>1</sup> R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28 .

<sup>1</sup> L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28.

1991, which concerns the operation of a segment of the Shogomoc Subdivision from mileage 54.2 to mileage 88.5 and the segment of the Gibson Subdivision from mileage 0.0 to mileage 22.0, a total distance of 56.3 miles.

In each of these orders, the abandonment was to be effective on a certain date: in some cases, it was thirty days from the date of the order; in other cases, sixty days from the date of the order; and, in others, it was to be on December 31, 1991.

The parties chose to proceed before us on the two appeals bearing numbers A-218-92 and A-102-90 which together represent the complete range of issues raised in the five appeals. The respondent's Agency, which is entitled to be heard on the argument,<sup>2</sup> filed a memorandum of fact and law. At the hearing, it adopted the oral argument of Canadian Pacific Limited. The intervenor, the New Brunswick Railway Company (NBR), filed an intention to participate on April 12, 1990. It chose not to appear nor to make submissions.

In appeal A-218-92, which incorporates appeals A-101-90, A-478-91 and A-479-91, the appellant, which is a worldwide food processing company having established plants in Florenceville and Grand Falls, New Brunswick, objects to the orders for the following reasons, namely:

(1) That the Agency erred as a matter of law or jurisdiction by failing to comply with a condition precedent to the exercise of its jurisdiction, since none of five orders were pronounced within six months after the application for abandonment was received by it, as provided by subsection 165(1) of the Act.

(2) That the Agency erred as a matter of law or jurisdiction since it failed to give proper force and effect to a long-term lease between the respondent CP and the intervenor NBR to operate the branch lines, the said lease being part of the definition of "Special

<sup>2</sup> S. 65(4) of the *National Transportation Act, 1987*:

65. . . .

(4) The Agency is entitled to be heard by counsel or otherwise on the argument of an appeal.

arrêté intéresse l'exploitation d'un tronçon de la subdivision Shogomoc, entre les points milliaires 54,2 et 88,5, et le tronçon de la subdivision Gibson, entre les points milliaires 0,0 et 22,0, soit une distance totale de 56,3 milles.

Aux termes de ces arrêtés, l'abandon devait prendre effet à une certaine date: dans les trente jours de la date de l'arrêté, dans les soixante jours de la date de l'arrêté, ou le 31 décembre 1991, selon le cas.

Devant cette Cour, les parties ont décidé de plaider les deux appels portant les numéros A-218-92 et A-102-90 qui, ensemble, soulèvent toutes les questions susceptibles de se poser dans les cinq appels. L'Office intimé, qui a le droit de plaider à l'appel<sup>2</sup>, a déposé un exposé des faits et du droit. À l'audience, il a souscrit à la plaidoirie orale de Canadian Pacific Limited. La New Brunswick Railway Company (NBR), intervenante, a déposé un avis d'intention de participer à l'appel le 12 avril 1990. Elle a décidé de ne pas comparaître et de ne pas présenter d'observations.

Dans l'appel A-218-92, qui englobe les appels A-101-90, A-478-91 et A-479-91, l'appelante, une société multinationale de transformation des aliments ayant des usines à Florenceville et à Grand Falls (Nouveau-Brunswick), s'oppose aux arrêtés pour les motifs suivants:

(1) L'Office a commis une erreur de droit ou de compétence du fait qu'il n'a pas respecté une condition préalable à l'exercice de sa compétence; en effet, aucun des cinq arrêtés n'a été prononcé dans les six mois suivant la réception de la demande d'abandon par celui-ci, contrairement au paragraphe 165(1) de la Loi.

(2) L'Office a commis une erreur de droit ou de compétence du fait qu'il n'a pas respecté les stipulations d'un bail à long terme, intervenu entre l'intimée CP et l'intervenante NBR, pour l'exploitation des embranchements; ce bail peut être assimilé à une «loi

<sup>2</sup> L'art. 65(4) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* dispose:

65. . . .

(4) L'Office peut plaider sa cause à l'appel par procureur ou autrement.

Act” pursuant to paragraph 3(1)(a) of the *Railway Act*<sup>3</sup> because of its confirmation by Parliament and the Legislature of New Brunswick.

(3) That the Agency erred as a matter of law or jurisdiction by breaching the rules of natural justice. Specifically, the Agency refused to order CP to disclose the actual losses in its rail operations. It frustrated the appellant’s right to cross-examine CP’s witnesses on matters regarding the alleged losses of CP. And while it readily agreed to the non-disclosure of information given by CP concerning the actual losses incurred by it,<sup>4</sup> it refused such a request when formulated by the appellant.<sup>5</sup>

1

It is not in dispute that each of the orders of the Agency was rendered after the six-month time frame provided in subsection 165(1) of the Act which reads:

165. (1) Where the Agency determines that a branch line or segment thereof is uneconomic and that there is no reasonable probability of its becoming economic in the foreseeable future, the Agency shall, within six months after the application for the abandonment is received by the Agency, order that the operation of the branch line or segment be abandoned. [Emphasis added.]

The appellant’s contention is that such an obligatory time frame is a condition precedent to the exercise of the Agency’s jurisdiction. The time frame period, coupled with the word “shall”, it says, is not to be found in any version previous to the adoption of the Act in 1987. The predecessors to section 165 of the *National Transportation Act, 1987*, namely subsection 254(4) of the *Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2* and section 258 of the *Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3*, did not contain the requirement that the Agency “shall” make its order within six months of receipt of the application. The intent of Parliament has therefore now been made clear. Parliament, in altering the subsection to include the six-month mandatory provision from receipt of application to

<sup>3</sup> R.S.C., 1985, c. R-3.

<sup>4</sup> A.B., vol. III, at p. 448 of A-218-92.

<sup>5</sup> A.B., vol. III, at p. 456 of A-218-92.

spéciale», conformément à l’alinéa 3(1)a) de la *Loi sur les chemins de fer*<sup>3</sup>, parce qu’il a été ratifié par le Parlement et par l’Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

a

(3) L’Office a commis une erreur de droit ou de compétence pour avoir violé les règles de la justice naturelle. En effet, l’Office a refusé d’ordonner à CP de révéler les pertes réelles imputables à son entreprise ferroviaire. L’Office a empêché l’appelante d’exercer son droit de contre-interroger les témoins de CP sur des questions touchant les pertes que CP prétend avoir subies. En outre, bien qu’il ait volontiers accepté de garder secrets les renseignements qu’avait donnés CP sur les pertes réelles qu’elle avait subies<sup>4</sup>, l’Office a refusé une demande de l’appelante en ce sens<sup>5</sup>.

b

c

d

Personne ne conteste que tous les arrêtés de l’Office ont été rendus après l’expiration du délai de six mois prévu au paragraphe 165(1) de la Loi, qui dispose:

165. (1) Dans les cas où il détermine que l’embranchement ou le tronçon n’est pas rentable et qu’il n’y a aucun motif de croire qu’il puisse le devenir dans un avenir prévisible, l’Office ordonne, par arrêté, dans les six mois suivant la réception de la demande par celui-ci, l’abandon de son exploitation. [C’est moi qui souligne.]

f

b

h

i

L’appelante prétend que l’Office doit exercer sa compétence dans ce délai obligatoire. Selon elle, ce délai, accompagné, en anglais, du mot «shall», n’est prévu dans aucune des versions antérieures de la Loi, adoptée en 1987. Les dispositions qui ont précédé l’article 165 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, c’est-à-dire le paragraphe 254(4) de la *Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, ch. R-2*, et l’article 258 de la *Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), ch. R-3*, n’obligeaient pas l’Office, par l’emploi du mot «shall» dans la version anglaise, à rendre son arrêté dans les six mois suivant la réception de la demande. Par conséquent, l’intention du législateur est maintenant claire. En effet, en modifiant le paragraphe pour y ajouter la disposition selon laquelle

<sup>3</sup> L.R.C. (1985), ch. R-3.

<sup>4</sup> Dossier d’appel, vol. III, à la p. 448 du dossier A-218-92.

<sup>5</sup> Dossier d’appel, vol. III, à la p. 456 du dossier A-218-92.

disposition, intended that these applications be dealt with expeditiously. In failing to meet such deadline, each and every one of the orders of the Agency are null and void. The appellant in support cites the *Reference re Manitoba Language Rights*<sup>6</sup> and the case of *Regional Municipality of Ottawa-Carleton v. Canada Employment and Immigration Commission*.<sup>7</sup>

In *Manitoba Language Rights*, the Supreme Court of Canada dealt with the word "shall" in the context of section 23 of the *Manitoba Act, 1870* [R.S.C. 1970, App. II, No. 8]. It considered first the word in its ordinary grammatical sense. It stated at page 737:

As used in its normal grammatical sense, the word "shall" is presumptively imperative. See *Odgers' Construction of Deeds and Statutes* (5th ed. 1967) at p. 377; *The Interpretation Act, 1867* (Can.), 31 Vict., c. 1, s. 6(3); *Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 28* ("shall is to be construed as imperative"). It is therefore incumbent upon this Court to conclude that Parliament, when it used the word "shall" in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* and s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, intended that those sections be construed as mandatory or imperative, in the sense that they must be obeyed, unless such an interpretation of the word "shall" would be utterly inconsistent with the context in which it has been used and would render the sections irrational or meaningless. See, e.g. *Re Public Finance Corp. and Edwards Garage Ltd.* (1957), 22 W.W.R. 312, p. 317 (Alta. S.C.).

It later said at pages 740-741:

... it has been argued by the Attorney General of Manitoba that, though the words of s. 23 of the *Manitoba Act, 1870* and s. 133 of the *Constitution Act, 1867* are mandatory in the common grammatical sense, they are only directory in the legal sense and, thus, laws in violation of these provisions will not necessarily be invalid.

A distinction between statutory provisions that are mandatory in the sense that failure to comply with them will lead to invalidity of the act in question, and directory, in the sense that failure to comply will not necessarily lead to such invalidity, is one that is found in Anglo-Canadian law. The most commonly cited formulation is Sir Arthur Channell's in

l'arrêté devait être rendu dans les six mois suivant la réception de la demande, le législateur a voulu que celle-ci soit traitée rapidement. Vu que l'Office n'a pas respecté ce délai, tous ses arrêtés sont nuls et nonavenus. Au soutien de cette thèse, l'appelante invoque le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*<sup>6</sup> et l'arrêt *Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*<sup>7</sup>.

Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, la Cour suprême du Canada a analysé le mot anglais «shall» dans le contexte de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* [S.R.C. 1970, appendice II, n° 8]. La Cour a d'abord examiné le mot dans son sens grammatical ordinaire. Elle a affirmé ce qui suit, à la page 737:

Employé dans son sens grammatical ordinaire, le terme anglais «shall» [«doit»] est, par présomption, impératif. Voir *Odgers' Construction of Deeds and Statutes* (5th ed. 1967), à la p. 377; *Acte d'Interprétation, 1867* (Can.), 31 Vict., chap. 1, par. 6(3); *Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 28* («doit» ou «devra», devant un infinitif, exprime une obligation»). Il incombe donc à cette Cour de conclure que le Parlement, lorsqu'il a employé le terme «shall» dans la version anglaise de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, voulait que ces articles soient interprétés comme étant impératifs, en ce sens qu'ils doivent être respectés, à moins que cette interprétation du terme «shall» ne soit absolument incompatible avec le contexte dans lequel il a été employé et ne rende les articles irrationnels ou vides de sens. Voir, par exemple, *Re Public Finance Corp. and Edwards Garage Ltd.* (1957), 22 W.W.R. 312, à la p. 317 (C.S. Alb.).

Plus loin, la Cour a affirmé ce qui suit, aux pages 740 et 741:

Le procureur général du Manitoba a néanmoins fait valoir que, même si les termes de l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont impératifs au sens grammatical ordinaire, ils ne sont que directifs au sens juridique et, ainsi, les lois qui contreviennent à ces dispositions ne seront pas nécessairement invalides.

On trouve en droit anglo-canadien une distinction entre les dispositions législatives impératives qui entraînent l'invalidité de l'acte en question si elles ne sont pas respectées, et les dispositions directives qui n'entraînent pas nécessairement l'invalidité si elles ne sont pas respectées. La formulation que l'on cite le plus souvent est celle de sir Arthur Channell dans l'arrêt

<sup>6</sup> [1985] 1 S.C.R. 721.

<sup>7</sup> (1986), 86 CLLC 14,053 (F.C.A.).

<sup>6</sup> [1985] 1 R.C.S. 721.

<sup>7</sup> (1986), 86 CLLC 14,053 (C.A.F.).



*Montreal Street Railway Co. v. Normandin*, [1917] A.C. 170 (P.C.), at pp. 174-75:

The question whether provisions in a statute are directory or imperative has very frequently arisen in this country, but it has been said that no general rule can be laid down and that in every case the object of the statute must be looked at . . . .  
 When the provisions of a statute relate to the performance of a public duty and the case is such that to hold null and void acts done in neglect of this duty would work serious general inconvenience, or injustice to persons who have no control over those entrusted with the duty, and at the same time would not promote the main object of the Legislature, it has been the practice to hold such provisions to be directory only, the neglect of them, though punishable, not affecting the validity of the acts done.

Then, at page 741, the Court concluded:

There is no authority in Canada for applying the mandatory/directory doctrine to constitutional provisions. It is our belief that the doctrine should not be applied when the constitutionality of legislation is in issue.

The *National Transportation Act, 1987* is of course not a constitutional document. The mandatory/directory doctrine may therefore be considered.

Under the rule in *Montreal Street Railway Company v. Normandin*,<sup>8</sup> the object of the statute is to be looked at. There is no doubt that a public duty is hereby imposed on the Agency since, under section 159 of the Act, no railway company shall abandon the operation of a line of railway except pursuant to an order of the Agency. Section 160 prescribes that a ninety-day notice be given by a railway company before an application for abandonment is filed. This in turn allows any person who may wish to oppose the abandonment of the operation of the line to file its written statement with the Agency not more than sixty days after the day the notice was given.<sup>9</sup> In addition, the Act sets out the duties of the Agency in cases of opposition. Under section 163, it must review the statement of costs and revenues of the applicant, determine the amount of the actual loss, if any, of the railway company attributable to the branch line in each of the prescribed financial years and make them public. It is only after holding hear-

<sup>8</sup> [1917] A.C. 170 (P.C.).

<sup>9</sup> S. 161 of the *National Transportation Act, 1987*.

*Montreal Street Railway Co. v. Normandin*, [1917] A.C. 170 (C.P.), aux pp. 174 et 175:

[TRADUCTION] La question de savoir si les dispositions d'une loi sont directives ou impératives a très souvent été soulevée dans notre pays, mais on a dit qu'il n'est pas possible d'établir une règle générale et que, dans chaque cas, il faut considérer l'objet de la loi . . . . Lorsque les dispositions d'une loi se rapportent à l'exécution d'un devoir public et que, dans un cas donné, déclarer nuls et non avenue des actes accomplis par manquement à ce devoir entraînerait pour des personnes qui n'ont aucun contrôle sur ceux chargés de ce devoir une injustice ou des inconvénients généraux graves, et en même temps n'aiderait pas à atteindre l'objet principal visé par le législateur, on conclut habituellement que ces dispositions ne sont que directives et que leur non-respect, bien qu'il puisse entraîner des sanctions, ne porte pas atteinte à la validité des actes accomplis.

Puis, à la page 741, la Cour a conclu ainsi:

Nulle jurisprudence canadienne ne permet d'appliquer à des dispositions constitutionnelles la théorie de la distinction entre ce qui est impératif ou directif. Nous sommes d'avis que cette théorie ne doit pas être appliquée lorsque la constitutionnalité d'une loi est en jeu.

Bien entendu, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* n'est pas un texte constitutionnel. Nous pouvons donc examiner la théorie de la distinction entre ce qui est impératif ou directif.

Conformément à la règle énoncée dans l'arrêt *Montreal Street Railway Company v. Normandin*<sup>8</sup>, il faut considérer l'objet de la loi. L'Office se voit assurément imposer un devoir public, puisqu'aux termes de l'article 159 de la Loi, l'abandon par une compagnie de chemin de fer de l'exploitation d'une ligne de chemin de fer est subordonné à la prise d'un arrêté par l'Office. L'article 160 prévoit qu'une compagnie de chemin de fer doit donner un préavis de quatre-vingt-dix jours avant de déposer une demande d'abandon. Ce délai permet à quiconque désire s'opposer à l'abandon d'exploitation de la ligne de déposer sa déclaration écrite auprès de l'Office dans les soixante jours suivant la date de l'avis<sup>9</sup>. En outre, la Loi énonce les obligations de l'Office en cas d'opposition. En vertu de l'article 163, il doit examiner le relevé des frais et recettes de l'auteur de la demande, déterminer, le cas échéant, le montant des pertes réelles de la compagnie de chemin de fer, attribuables à l'embranchement, pour chaque exercice réglemen-

<sup>8</sup> [1917] A.C. 170 (P.C.).

<sup>9</sup> Art. 161 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*.

ings that the Agency can determine whether the branch line is economic or uneconomic and, if it is uneconomic, whether there is a reasonable probability of the branch line becoming economic in the foreseeable future.

The Agency, of course, can never predict the number of parties that will appear before it. In the case at bar, when the public hearing commenced on January 29, 1991, eighteen were registered to appear.<sup>10</sup> I must consider, therefore, under the principles elaborated in *Normandin*, whether those who come under the jurisdiction of the Agency, but have no control over its process, would be at a serious general disadvantage if the Agency's orders would be declared null and void. I have no doubt such would be the result since it would, for no clear reason, put the parties in the situation they were in at the beginning of the hearing. I see no benefit in requiring them and the Agency to start anew, and I see no public interest served in doing so.

The case of *Regional Municipality of Ottawa-Carleton v. Canada Employment and Immigration Commission* is of no assistance to the appellant. There, an application for a premium rate reduction had been filed outside the time limits prescribed by the *Unemployment Insurance Regulations* [C.R.C., c. 1576]. The Court rejected the argument which attempted to qualify such a requirement as being directory rather than mandatory. It held that such a reading would make the provision meaningless as it would read it out of the legislation altogether. Hugessen J.A. for the Court distinguished the *Normandin* case by saying:<sup>11</sup>

Where apparently imperative words in a statute, such as the "shall" in issue here, have been interpreted as being only directory it has always, as far as I know, been in situations where the failure to act timely might produce unfortunate consequences, not so much for the actor but for some innocent third party.

He concluded:<sup>12</sup>

<sup>10</sup> A.B., at p. 2091 of A-218-92.

<sup>11</sup> *Regional Municipality of Ottawa-Carleton v. Canada Employment and Immigration Commission* (1986), 86 CLLC 14,053 (F.C.A.), at p. 12,308.

<sup>12</sup> *Regional Municipality of Ottawa-Carleton v. Canada Employment and Immigration Commission* (1986), 86 CLLC 14,053 (F.C.A.), at p. 12,308.

taire, et en donner avis public. C'est seulement après la tenue d'audiences que l'Office peut déterminer si l'embranchement est rentable et, s'il ne l'est pas, s'il y a des motifs de croire qu'il puisse devenir rentable dans un avenir prévisible.

Bien entendu, l'Office ne peut jamais prévoir le nombre de parties qui comparaitront devant lui. En l'espèce, lorsque l'audience publique a commencé le 29 janvier 1991, dix-huit parties étaient inscrites en vue de comparaître<sup>10</sup>. Par conséquent, conformément aux principes formulés dans l'arrêt *Normandin*, je dois décider si ceux qui relèvent de la compétence de l'Office, mais qui n'ont aucun contrôle sur sa procédure, subiraient des inconvénients généraux graves si l'arrêté de l'Office était déclaré nul et non avenue. Je ne doute pas que tel serait le résultat, puisqu'une telle déclaration mettrait les parties, sans motif clair, dans la situation où elles étaient au début de l'audience. Je ne vois aucun avantage à obliger ces parties et l'Office à recommencer et, à mon sens, il n'y a aucun intérêt public à le faire.

L'arrêt *Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* n'est d'aucun secours pour l'appelante. Dans cette affaire, une demande de réduction du taux des primes avait été déposée en dehors des délais prescrits par le *Règlement sur l'assurance-chômage* [C.R.C., ch. 1576]. La Cour a rejeté l'argument selon lequel une telle exigence était directive plutôt qu'impérative. La Cour a statué qu'une telle interprétation rendrait la disposition vide de sens, puisqu'elle ferait totalement abstraction des termes de la loi. Au nom de la Cour, le juge Hugessen, J.C.A. a fait une distinction avec l'arrêt *Normandin* en ces termes<sup>11</sup>:

Lorsque des mots apparemment impératifs dans une loi, tel le verbe «doit» contesté en l'espèce, ont été interprétés comme simplement directifs, cela a toujours été, pour autant que je sache, dans des situations où le défaut d'agir dans le délai fixé pourrait avoir des conséquences regrettables, non pas tant pour celui qui agit que pour un tiers innocent.

Le juge a conclu ainsi<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Dossier d'appel, à la p. 2091 du dossier A-218-92.

<sup>11</sup> *Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* (1986), 86 CLLC 14,053 (C.A.F.), à la p. 12,308.

<sup>12</sup> *Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* (1986), 86 CLLC 14,053 (C.A.F.), à la p. 12,308.

I am not aware of any case, and none was cited, where an apparently mandatory time period set for the assertion of a claim by the party claiming has been held to be purely directory.

The *Regional Municipality of Ottawa-Carleton* <sup>a</sup> case was therefore in a different context.

Applying the test in *Normandin*, I must therefore dismiss the appellant's first point.

2

The appellant's second point is that because of the contractual obligation contained in the lease signed <sup>c</sup> between CP and NBR, on July 1, 1890, the Agency could not order the abandonment of the rail lines by CP. As the lease was ratified and confirmed by a statute of the Parliament of Canada in 1891,<sup>13</sup> as well as by an Act of the Legislature of New Brunswick that <sup>d</sup> same year,<sup>14</sup> the responsibilities of CP, as lessee, would have become a statutory obligation or a liability, which could only be abrogated by an Act of Parliament or the Legislature of New Brunswick or both. <sup>e</sup> Moreover, this lease being ratified and confirmed by both the Parliament of Canada and the Legislature of New Brunswick would come within the definition of "Special Act" as found in paragraph 3(1)(b) of the *Railway Act*. <sup>f</sup>

An examination of the various transactions agreed to is essential for the appreciation of the appellant's <sup>g</sup> argument.

In 1870, the Legislature of New Brunswick incorporated the New Brunswick Railway Company <sup>h</sup> (NBR) which was empowered to construct railroads and to sell, assign, transfer or lease them as deemed expedient.<sup>15</sup> By an Act of Parliament assented to March 21, 1881, its work was declared to be for the

<sup>13</sup> *An Act to confirm an Indenture made between New-Brunswick Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company*, S.C. 1891, c. 74.

<sup>14</sup> *An Act to confirm a certain Agreement made by the New Brunswick Railway Company with the Canadian Pacific Railway Company*, S.N.B. 1891, c. 14.

<sup>15</sup> *An Act to incorporate the New Brunswick Railway Company*, S.N.B. 1870, c. 49.

Je ne connais aucun arrêt, et aucun n'a été cité, qui ait décidé qu'un délai apparemment impératif fixé pour la revendication d'un droit par un requérant est simplement directif.

L'arrêt *Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton* <sup>a</sup> a donc été rendu dans un contexte différent.

Si j'applique le critère énoncé dans l'arrêt *Normandin*, je dois donc rejeter le premier argument de <sup>b</sup> l'appelante.

2

L'appelante plaide, en second lieu, qu'à cause de <sup>c</sup> l'obligation contractuelle stipulée dans le bail intervenu entre CP et NBR, le 1<sup>er</sup> juillet 1890, l'Office ne pouvait ordonner à CP d'abandonner les lignes de chemin de fer. Puisque le bail aurait été ratifié et confirmé par une loi du Parlement fédéral, en 1891<sup>13</sup>, et par une loi de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, la même année<sup>14</sup>, les responsabilités de CP, en tant que preneuse, seraient devenues une obligation ou une responsabilité légale, qui pourrait être <sup>d</sup> abrogée exclusivement par une loi du Parlement, une loi de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, ou les deux. En outre, puisque ce bail aurait été <sup>e</sup> ratifié et confirmé par le Parlement du Canada et l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, il <sup>f</sup> serait compris dans la définition d'une «loi spéciale», prévue à l'alinéa 3(1)(b) de la *Loi sur les chemins de fer*.

Pour pouvoir apprécier l'argument de l'appelante, <sup>g</sup> il faut examiner les diverses conventions intervenues entre les intéressés.

En 1870, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a constitué la New Brunswick Railway Company (NBR), qui s'est vu doter du pouvoir de construire des chemins de fer, les vendre, les céder, les transférer, et les donner à bail, si elle le jugeait <sup>h</sup> opportun<sup>15</sup>. Par une loi fédérale sanctionnée le 21

<sup>13</sup> *Acte à l'effet de ratifier un contrat passé entre la Compagnie du chemin de fer du Nouveau-Brunswick et la Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique*, S.C. 1891, ch. 74.

<sup>14</sup> *An Act to confirm a certain Agreement made by the New Brunswick Railway Company with the Canadian Pacific Railway Company*, S.N.B. 1891, ch. 14.

<sup>15</sup> *An Act to incorporate the New Brunswick Railway Company*, 3 S.N.B. 1870, ch. 49.

general advantage of Canada.<sup>16</sup> By the year 1890, NBR had acquired some thirteen rail lines in the province of New Brunswick, which it leased to CP for a term of nine hundred and ninety years. Article I of the lease provides the following:<sup>17</sup>

I

The railroads and properties hereby demised will be used, managed and operated by the lessee in a proper and judicious manner, according to the best discretion and judgment of its managers, so as to secure the largest amount that can be realized therefrom, with a due regard to the service to be rendered to the public and to the preservation of said roads and properties in good order and condition for rendering such service efficiently and economically. [Emphasis added.]

Article III of the lease specifies that:

III.

The lessee will use and operate the railroads and properties herein demised in accordance with the requirements of the respective Acts of incorporation of the respective companies and of the respective laws of Canada and New Brunswick . . .

The lease was set in a schedule to a statute adopted by the Parliament of Canada in 1891 which stated:

1. The indenture made between the New Brunswick Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company and dated the first day of July, one thousand eight hundred and ninety, of which a copy is set out in the schedule hereto, is hereby approved of, ratified and confirmed, and declared to be valid and binding on the parties thereto; and each of the companies parties thereto may do whatever is necessary to give effect to the substance and intention of the said indenture. [Emphasis added.]

The Act passed by the Legislature of New Brunswick for its part:

WHEREAS the New Brunswick Railway Company, by their petition, have set forth that on the first day of July last, by an agreement or lease, they leased to the Canadian Pacific Railway Company their line of Railway in this Province, and also the Railways owned by the Saint John and Maine Railway Company and the New Brunswick and Canada Railway Company, heretofore leased by the New Brunswick Railway Company, and that the said lines are operated and run by the Cana-

<sup>16</sup> *An Act to amend the Acts relating to the New Brunswick Railway Company*, S.C. 1881, c. 42.

<sup>17</sup> S.C. 1891, c. 74, Schedule.

mars 1881, son entreprise a été déclarée être à l'avantage général du Canada<sup>16</sup>. En 1890, la NBR avait acquis quelque treize lignes de chemin de fer dans la province du Nouveau-Brunswick, lignes qu'elle a louées à CP pour une période de neuf cent quatre-vingt-dix ans. L'article I du bail stipule ce qui suit<sup>17</sup>:

I

Les chemins de fer et les biens par le présent cédés seront employés, gérés et exploités par la preneuse d'une manière convenable et judicieuse, au meilleur de la discrétion et du jugement de ses administrateurs, de manière à retirer le montant le plus considérable qui puisse en être réalisé, en ayant dûment égard au service à être rendu au public et à la conservation des dits chemins et biens en bon ordre et condition pour rendre ce service efficacement et économiquement. [C'est moi qui souligne.]

L'article III du bail précise ce qui suit:

III

La preneuse utilisera et exploitera les chemins de fer et les biens par le présent cédés conformément aux prescriptions des actes constitutifs respectifs des compagnies respectives et des lois respectives du Canada et du Nouveau-Brunswick . . .

Le bail a été consigné dans une annexe à une loi adoptée par le Parlement fédéral en 1891; cette loi disposait:

1. Le contrat passé entre la Compagnie du chemin de fer du Nouveau-Brunswick et la Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique, en date du premier jour de juillet mil huit cent quatre-vingt-dix, et dont une copie est reproduite à l'annexe du présent acte, est par le présent approuvé, ratifié et confirmé, et déclaré valable et obligatoire pour les parties au dit contrat; et chacune des compagnies, parties au dit contrat, pourra faire tout ce qui sera nécessaire pour donner effet au dit contrat suivant son but et son intention. [C'est moi qui souligne.]

Par ailleurs, la loi adoptée par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick disposait:

[TRADUCTION] CONSIDÉRANT QUE la Compagnie du chemin de fer du Nouveau-Brunswick a, dans sa requête, déclaré que le premier jour de juillet dernier, par un contrat ou un bail, elle a loué à la Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique sa ligne de chemin dans cette province, ainsi que les chemins de fer appartenant à la Compagnie de chemin de fer Saint John and Maine et à la Compagnie de chemin de fer New Brunswick and Canada, loués jusqu'ici par la Compagnie du

<sup>16</sup> *Acte à l'effet d'amender les actes concernant la compagnie du chemin de fer du Nouveau-Brunswick*, S.C. 1881, ch. 42.

<sup>17</sup> S.C. 1891, ch. 74, annexe.

dian Pacific Railway Company; and to prevent any doubts as to the right of the said Company to make such agreement and lease, have prayed that the same may be confirmed and become valid, and it is expedient to grant the prayer of the said petition;—

Be it therefore enacted by the Lieutenant Governor, Legislative Council, and Assembly, as follows:—

1. The agreement or lease made between the New Brunswick Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company, bearing date the first day of July, A.D. 1890, transferring to the latter Company the railway lines of the said New Brunswick Railway Company, the New Brunswick and Canada Railroad Company and the Saint John and Maine Railway Company, is hereby in all respects confirmed and declared to be valid. [Emphasis added.]

I see nothing, either in the lease or in the various legislation, which confirms the position of the appellant that a contractual obligation existed between CP and NBR, which would have prevented the Agency from authorizing the abandonment of the line. The terms of the lease give a wide discretion to CP to operate the line “so as to secure the largest amount that can be realized therefrom, with a due regard to the service to be rendered to the public.” The fact that a statutory confirmation was given to the lease does not change the situation once it is clear that no specific obligation had been agreed to by the parties. To complete its argument on this point, the appellant has claimed, however, that during the period 1860-1890, the province of New Brunswick authorized a grant in fee simple of ten thousand acres of ungranted Crown lands for each mile of railway constructed. The lease contained an option to purchase by CP of one million six hundred and fifty thousand acres of timber lands for \$927,600. According to CP witnesses, the option was not taken up and the timber lands are still owned by the NBR.<sup>18</sup> Therefore, says the appellant, in return for its grant of land, the province is entitled to the running of a railroad for the specific amount of time the lease is in operation. Unfortunately, I cannot see that any such obligation has been translated in the documents before us.

The appellant relies on a decision of our Court in *Order 1978-5 of Review Committee of Canadian* ;

<sup>18</sup> A.B., vol. X, at pp. 1464-1466.

chemin de fer du Nouveau-Brunswick, et que ces lignes sont exploitées et administrées par la Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique; pour qu'il n'y ait aucun doute quant au droit de cette compagnie de conclure un tel contrat ou bail, elle a demandé que celui-ci soit ratifié et validé et considérant qu'il est à propos d'accéder à sa demande;—

À ces causes, le lieutenant-gouverneur, le conseil législatif et l'assemblée décrètent ce qui suit:

1. Le contrat ou le bail passé entre la Compagnie du chemin de fer du Nouveau-Brunswick et la Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique, en date du premier jour de juillet mil huit cent quatre-vingt-dix, par lequel les lignes de chemin de fer de la Compagnie du chemin de fer du Nouveau-Brunswick, la Compagnie de chemin de fer New Brunswick and Canada et la Compagnie de chemin de fer Saint John and Maine ont été transférées à la Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique, est par le présent confirmé et déclaré valide à tous égards. [C'est moi qui souligne.]

À mon sens, rien dans le bail ou dans les diverses lois ne confirme la thèse de l'appelante, selon laquelle une obligation contractuelle stipulée par CP et NBR empêchait l'Office d'autoriser l'abandon de la ligne. Aux termes du bail, CP avait toute latitude pour exploiter la ligne «de manière à retirer le montant le plus considérable qui puisse en être réalisé, en ayant dûment égard au service à être rendu au public». Le fait que le bail ait été ratifié par une loi ne change pas la situation, une fois que l'on reconnaît que les parties n'ont convenu d'aucune obligation particulière en matière d'exploitation. Pour étayer sa thèse à cet égard, l'appelante a déclaré, par ailleurs, qu'entre 1860 et 1890, la province du Nouveau-Brunswick avait autorisé une concession en fief simple de dix mille acres de terres publiques par mille de chemin de fer construit. Aux termes du bail, CP avait l'option d'acheter un million six cent cinquante mille acres de terres boisées pour la somme de 927 600 \$. Selon les témoins de CP, l'option n'a pas été levée et les terres boisées appartiennent toujours à NBR<sup>18</sup>. Selon l'appelante, la province a donc le droit, en contrepartie de sa concession de terres, à ce qu'un chemin de fer soit exploité pendant la durée du bail. Malheureusement, les documents dont nous avons connaissance ne traduisent, à mon sens, aucune telle obligation.

L'appelante invoque l'arrêt de notre Cour dans le *In re l'ordonnance 1978-5 du Comité de révision de*

<sup>18</sup> Dossier d'appel, vol. X, aux p. 1464 à 1466.

*Transport Commission (In re)*<sup>19</sup> which, it argues, deals with the very issue at bar, and on the cases of *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company*<sup>20</sup> and *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*.<sup>21</sup>

As I read it, the decision in *Order 1978-5 of Review Committee of Canadian Transport Commission (In re)* does not state, as the appellant contends, that although the Agency has jurisdiction to consider an abandonment application, when there are "Special Acts" applicable, the Agency has no choice but to give effect to the "Special Acts" and require the railway to continue the operation of its lines. In that case, the decision appealed from was one of the Review Committee of the Canadian Transport Commission which had determined that the passenger-train service between Victoria and Courtenay on a railway line built and owned by the Esquimalt and Nanaimo Railway Company and operated by Canadian Pacific Limited pursuant to a long-term lease made on July 1, 1912 was uneconomic and likely to continue to be uneconomic and ordered that Canadian Pacific Limited (Esquimalt and Nanaimo Railway Company) should not discontinue the operation of that service. The appellant made the argument, before the Commission and before our Court, that the Canadian Transport Commission had no jurisdiction to decide an application for discontinuance of the passenger-train service on that line because there were two Special Acts passed by the Parliament of Canada which prescribed that this service was not to be discontinued. That very point, however, was left open by Pratte J.A. as he gave the following reasons in dismissing the appeal:<sup>22</sup>

In my view, it is not necessary, in order to dispose of this appeal, to determine whether the appellant's interpretation of the two Special Acts to which I have just referred is the correct one because even if it were, the order which is the subject of this appeal would nevertheless be an order that the Commis-

<sup>19</sup> [1982] 2 F.C. 289 (C.A.).

<sup>20</sup> (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.).

<sup>21</sup> [1900] 2 Ch. 352, at p. 359; aff'd [1901] 2 Ch. 37 (C.A.).

<sup>22</sup> *Order 1978-5 of Review Committee of Canadian Transport Commission*, [1982] 2 F.C. 289 (C.A.), at p. 298.

*la Commission canadienne des transports*<sup>19</sup>. Selon l'appelante, cet arrêt porte précisément sur la question soulevée en l'espèce; elle invoque également les arrêts *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company*<sup>20</sup> et *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*<sup>21</sup>.

Selon mon interprétation de l'arrêt *In re l'ordonnance 1978-5 du Comité de révision de la Commission canadienne des transports* et, contrairement à ce que prétend l'appelante, la Cour n'a pas affirmé que l'Office, bien qu'il connaisse d'une demande d'abandon, doit nécessairement donner effet aux «lois spéciales» applicables, le cas échéant, et obliger le chemin de fer à continuer l'exploitation de ses lignes. Dans cette affaire, appel avait été interjeté d'une décision du Comité de révision de la Commission canadienne des transports qui avait décidé que le service ferroviaire de passagers entre Victoria et Courtenay, une ligne de chemin de fer construite par la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo, lui appartenant et exploitée par Canadien Pacifique Limitée conformément à un bail à long terme conclu le 1<sup>er</sup> juillet 1912, n'était pas rentable et vraisemblablement ne le deviendrait pas; cependant, le Comité de révision a ordonné à Canadien Pacifique Limitée (à la Compagnie du chemin de fer d'Esquimalt à Nanaimo) de ne pas mettre fin au service. Devant la Commission et notre Cour, l'appelante a plaidé que la Commission canadienne des transports ne connaissait pas d'une demande en vue de mettre fin au service ferroviaire de passagers sur cette ligne, parce qu'en vertu de deux lois spéciales adoptées par le Parlement du Canada, il ne fallait pas y mettre fin. Cependant, le juge Pratte, J.C.A. ne s'est pas prononcé sur cette question en particulier lorsqu'il a donné les motifs suivants pour rejeter l'appel:<sup>22</sup>

À mon avis, il n'est pas nécessaire pour statuer sur l'appel de se demander si l'interprétation de l'appelante des deux lois spéciales que je viens de mentionner est la bonne car, même si c'était le cas, l'ordonnance qui fait l'objet de l'appel demeurerait néanmoins une ordonnance que la Commission avait le

<sup>19</sup> [1982] 2 C.F. 289 (C.A.).

<sup>20</sup> (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.).

<sup>21</sup> [1900] 2 ch. 352, à la p. 359; conf. par [1901] 2 Ch. 37 (C.A.).

<sup>22</sup> *In re l'ordonnance 1978-5 du Comité de révision de la Commission canadienne des transports*, [1982] 2 C.F. 289 (C.A.), à la p. 298.

sion had the power to make. Let us assume, for a moment, without so deciding, that the interpretation of the two Special Acts proposed by the appellant must be adopted. According to that interpretation, the two Special Acts prescribe that the railway service between Esquimalt and Nanaimo shall not be discontinued. Pursuant to paragraph 3(1)(b) of the *Railway Act*, the provisions of the two Special Acts override those of the *Railway Act*, including section 260, "in so far as is necessary to give effect" to that prescription. Now, in order to attain that object, it would obviously be necessary to deny to the Commission and its committees the power to order that the railway service between Esquimalt and Nanaimo be discontinued. However, the decision of the Review Committee which is the subject of this appeal is not an order of that kind; it is a decision which determines that the passenger-train service between Victoria and Courtenay is uneconomic and orders that it shall not be discontinued. In my view, in order to give effect to the asserted prescription of the Special Acts, that the train service here in question be not discontinued, it is certainly not necessary to deny to the Commission the authority conferred on it by section 260 to find that the operation of the passenger-train service is uneconomic, since the existence of that power in no way conflicts with the obligation of the railway to continue the operation of its railway. It is not necessary either, in order to give effect to the Special Acts, to deny to the Commission the power to order that the railway service in question shall not be discontinued. That the Commission should have such a power in no way conflicts with the provisions of the Special Acts; on the contrary, the existence of that power would seem to be very useful, if not necessary, to give effect to the prescription contained in the Special Acts.

In the *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company*,<sup>23</sup> the relevant provisions of the statute provided:

The said agreement shall be, and the same is hereby sanctioned and confirmed, and shall be as valid and obligatory upon the company and the *Caledonian Railway Company* respectively, as if those companies had been authorized by this Act to enter into the said agreement, and as if the same had been duly executed by them after the passing of this Act.

Commenting on these words, the Lord Chancellor said:<sup>24</sup>

Up to this point, the enactment does no more than give statutory validity to the agreement; but the clause proceeds in these words

And it shall be lawful for the company (that is, the *Greenock and Wemyss Bay Railway Company*) and the *Caledonian Railway Company* respectively, and they are hereby required, to implement and fulfil all the provisions and stipulations in the said agreement contained. [Emphasis added.]

<sup>23</sup> (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.), at p. 349.

<sup>24</sup> (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.), at p. 349.

pouvoir de rendre. Présumons pour un instant, sans en décider, que l'interprétation que propose de donner aux deux lois spéciales l'appelante est la bonne. D'après cette interprétation, les deux lois spéciales disposent que le service ferroviaire entre Esquimalt et Nanaimo ne doit pas être interrompu. Conformément à l'alinéa 3(1)(b) de la *Loi sur les chemins de fer*, les dispositions de ces deux lois spéciales prévalent sur celles de la *Loi sur les chemins de fer*, y compris l'article 260, «dans la mesure nécessaire pour donner effet» à cette disposition. Or, pour atteindre cet objet, il serait évidemment nécessaire de refuser à la Commission et à ses comités le pouvoir d'ordonner d'interrompre le service ferroviaire entre Esquimalt et Nanaimo. Toutefois, la décision du Comité de révision entreprise n'est pas en ce sens; c'est une décision qui dit que le service ferroviaire de passagers reliant Victoria à Courtenay n'est pas rentable mais qui ordonne néanmoins de le maintenir. À mon avis, pour donner effet aux dispositions articulées des lois spéciales, soit que le service ferroviaire en question ne soit pas interrompu, il n'est certainement pas nécessaire de dénier à la Commission le pouvoir que lui confère l'article 260 de constater que l'exploitation d'un service ferroviaire de passagers n'est pas rentable puisque l'existence de ce pouvoir n'entre nullement en conflit avec l'obligation du chemin de fer d'en continuer l'exploitation. Il n'est pas nécessaire non plus, pour donner effet aux lois spéciales, de refuser à la Commission le pouvoir d'ordonner que le service ferroviaire en question ne soit pas interrompu. Que la Commission détienne ce pouvoir ne provoque aucun conflit avec les lois spéciales; au contraire; l'existence de ce pouvoir paraît utile, sinon nécessaire, pour donner effet à la prescription contenue dans ces lois.

Dans l'arrêt *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company*<sup>23</sup>, les dispositions pertinentes de la loi prévoyaient ce qui suit:

[TRADUCTION] Par la présente loi, la dite convention est sanctionnée et confirmée; la convention est réputée lier la compagnie et la *Caledonian Railway Company* comme si ces compagnies avaient été autorisées par la présente loi à conclure la dite convention et comme si cette dernière avait été dûment signée par les compagnies après l'adoption de la présente loi.

Le lord chancelier a commenté cette disposition en ces termes<sup>24</sup>:

[TRADUCTION] Jusque là, la disposition ne fait que donner une validité légale à la convention; cependant, la disposition continue comme suit:

En outre, la compagnie (c'est-à-dire la *Greenock and Wemyss Bay Railway Company*) et la *Caledonian Railway Company* auront le droit et l'obligation, en vertu de la présente loi, de mettre en œuvre et d'exécuter toutes les dispositions et stipulations de cette convention. [C'est moi qui souligne.]

<sup>23</sup> (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.), à la p. 349.

<sup>24</sup> (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.), à la p. 349.

It is with regard to this addition that the Lord Chancellor then decided that “every provision and stipulation in that agreement becomes as obligatory and binding on the two companies as if those provisions had been repeated in the form of statutory sections.”<sup>25</sup>

No such terms exist in the legislation presently under review.

In the case of *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*,<sup>26</sup> the dispute arose with regard to an agreement between two companies concerning a right of first refusal with respect to the sale of a racecourse. The agreement was scheduled to an Act of Parliament which provided that the agreement was “confirmed and declared to be valid and binding upon the parties thereto.” Again, this wording is not dissimilar to that used in either the federal or provincial Act herein.

Mr. Justice Farwell concluded, based on the words of confirmation, that:

... the Act of Parliament confirms the scheduled agreement and declares it to be valid and binding upon the parties, it means what it says and gives it validity.<sup>27</sup>

At pages 361-362 of the *Manchester Ship Canal Company* case, Mr. Justice Farwell distinguished, however, between such a validating statute and one that requires the parties to fulfill their contractual obligations:

Of course, if the Legislature says to the parties, “Not only do we declare the agreement valid between you, but you shall perform it,” then there is a statutory enactment over and above the agreement validated between the parties . . . [Emphasis added.]

Again, this case is different from ours.

I conclude that the legislation simply confirmed a lease between the parties which otherwise might have been unenforceable on the ground, for example, of *ultra vires* the parties, but that no obligation is to be found in the lease signed by the parties nor in the leg-

<sup>25</sup> *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company* (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.), at p. 349.

<sup>26</sup> [1900] 2 Ch. 352; affd [1901] 2 Ch. 37 (C.A.).

<sup>27</sup> *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*, [1900] 2 Ch. 352, at p. 359.

C’est en tenant compte de cette clause supplémentaire que le lord chancelier a ensuite décidé que [TRADUCTION] «toutes les dispositions et les stipulations de cette convention deviennent obligatoires et lient les deux compagnies comme si ces dispositions avaient été répétées sous forme d’articles de loi»<sup>25</sup>.

De tels termes ne figurent pas dans les lois visées en l’espèce.

Dans l’affaire *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*<sup>26</sup>, le litige portait sur une convention conclue entre deux compagnies relativement à un droit de premier refus à l’égard de la vente d’une piste de course. La convention figurait dans une annexe à une loi du Parlement qui [TRADUCTION] «confirmait l’entente, la déclarait valide et déclarait qu’elle liait les parties contractantes». Encore une fois, cette phraséologie ressemble à celle des lois fédérale et provinciale en l’espèce.

Vu les mots de confirmation, M. le juge Farwell a conclu en ces termes:

[TRADUCTION] . . . la loi du Parlement confirme la convention qui figure en annexe, la déclare valide et déclare qu’elle lie les parties; il n’y a pas d’ambiguïté: la loi valide la convention<sup>27</sup>.

Aux pages 361 et 362 de l’arrêt *Manchester Ship Canal Company*, M. le juge Farwell a néanmoins fait une distinction entre une loi qui validait une convention et une loi qui obligeait les parties à remplir leurs obligations contractuelles:

[TRADUCTION] Bien entendu, si le législateur dit aux parties «en plus de déclarer la convention valide entre vous, nous vous enjoignons d’en respecter les conditions», il y a alors disposition législative qu’il faut respecter en plus de la convention validée à l’égard des parties . . . [C’est moi qui souligne.]

Encore une fois, il s’agit d’un cas différent du nôtre.

Je conclus que la loi a simplement confirmé un bail conclu entre les parties, un bail qui n’aurait peut-être pas été exécutoire par ailleurs si, par exemple, les contractants n’avaient pas eu la capacité voulue. Cependant, le bail signé par les parties, de même que

<sup>25</sup> *Caledonian Railway Co. v. Greenock and Wemyss Bay Railway Company* (1874), L.R. 2 S.c. & Div. 347 (H.L.), à la p. 349.

<sup>26</sup> [1900] 2 Ch. 352; conf. par [1901] 2 Ch. 37 (C.A.).

<sup>27</sup> *Manchester Ship Canal Company v. Manchester Racecourse Company*, [1900] 2 Ch. 352, à la p. 359.



isolation of either the Parliament of Canada or the Legislature of New Brunswick, which prevented the Agency from deciding the way it did.

3

The third argument submitted by the appellant is to the effect that the Agency breached the rules of natural justice by refusing to order CP to disclose the actual losses of its rail operations.

It is established that, on January 25, 1991, the Agency denied the appellant's request for such disclosure on the basis that its relevancy to the case before it had not been established. I do not see, however, how a breach of natural justice might have occurred in so doing.

In a recent decision of this Court in *Ogilvie Mills Ltd. v. Canada (National Transportation Agency)*,<sup>28</sup> the Agency had also refused to compel the production of certain documents by the Canadian National Railway Company related to the proposed abandonment of a railway line. Décary J.A., in dismissing the appeal, gave the following reasons:<sup>29</sup>

It is apparent from section 160 and following of the Act, in my view, that those who wish to file a statement of opposition pursuant to section 161 or to participate in a hearing held pursuant to section 164 are not entitled to the disclosure of the documents relevant to the determination of the Agency pursuant to paragraph 163(1)(b).

Moreover, those documents relate to the costs of a railway company and are, for that reason, confidential. It is apparent from section 350 of the *Railway Act* as well as from subsection 11(11) of the Agency Rules that the Agency may not order the disclosure of such information unless it be of opinion that the disclosure would be in the public interest. Certainly, the Agency cannot form such an opinion when, as here, it does not even know whether the disclosure would serve a useful purpose.

The same reasoning applies with regard to the cross-examination of CP's witnesses on matters regarding the alleged losses of CP.

<sup>28</sup> A-1106-91, Marceau and Décary J.J.A., judgment dated 11/2/92, F.C.A., not yet reported.

<sup>29</sup> *Ogilvie Mills Ltd. v. Canada (National Transportation Agency)*, A-1106-91, Marceau and Décary J.J.A., judgment dated 11/2/92, F.C.A., at pp. 7-8.

les lois adoptées par le Parlement fédéral et l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, ne renferment aucune obligation qui empêche l'Office de décider comme il l'a fait.

a

3

Le troisième argument de l'appelante veut que l'Office ait violé les règles de la justice naturelle en refusant d'ordonner à CP de révéler les pertes réelles imputables à son exploitation du chemin de fer.

Il est établi que, le 25 janvier 1991, l'Office a rejeté la demande de l'appelante pour que soient révélés ces renseignements, faute de preuve de leur pertinence dans l'affaire dont l'Office était saisi. Cependant, je ne vois pas comment ce rejet ait pu entraîner la violation d'une règle de justice naturelle.

Dans l'affaire récente *Ogilvie Mills Ltd. c. Canada (Office national des transports)*<sup>28</sup>, jugée par cette Cour, l'Office avait également refusé d'obliger la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à produire certains documents qui se rapportaient à l'abandon proposé d'une ligne de chemin de fer. Le juge Décary, J.C.A. a motivé son rejet de l'appel comme suit<sup>29</sup>:

J'estime qu'il ressort des articles 160 et suivants de la Loi que les personnes qui désirent déposer une déclaration d'opposition en vertu de l'article 161 ou participer à une audience tenue conformément à l'article 164 n'ont pas droit à la divulgation des documents utiles à la détermination que fait l'Office en vertu de l'alinéa 163(1)(b).

Qui plus est, les documents en question se rapportent aux frais d'une compagnie de chemin de fer et sont, pour cette raison, confidentiels. Il ressort à l'évidence de l'article 350 de la *Loi sur les chemins de fer* ainsi que du paragraphe 11(11) des Règles de l'Office que l'Office ne peut ordonner la divulgation de tels renseignements que s'il est d'avis que leur divulgation serait dans l'intérêt du public. L'Office ne peut certainement pas se faire une telle opinion lorsque, comme en l'espèce, il ne sait même pas si la divulgation serait utile.

Le même raisonnement s'applique au contre-interrogatoire des témoins du CP sur des questions relatives aux pertes alléguées du CP.

<sup>28</sup> A-1106-91, juges Marceau et Décary, J.C.A. jugement en date du 11-2-92, C.A.F., encore inédit.

<sup>29</sup> *Ogilvie Mills Ltd. c. Canada (Office national des transports)*, A-1106-91, juges Marceau et Décary, J.C.A., jugement en date du 11-2-92, C.A.F., aux p. 7 et 8.

With regard to CP's request for non-disclosure of documents concerning actual losses incurred by CP, which was granted by the Agency, and with regard to the Agency's refusal of a request formulated by the appellant concerning material of a commercially sensitive nature, both decisions came under the discretion of the Agency under section 350 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 342] of the *Railway Act* and sections 11 and 12 of its General Rules [*National Transportation Agency General Rules*, SOR/88-23] and should not be interfered with.

I must therefore dismiss the appellant's third argument.

In so doing, I would dismiss the appeals A-101-90, A-478-91 and A-479-91.

The appellant's argument raised in file A-102-90 relates to a letter sent to the Agency on March 20, 1989 advising it that it had been informed of the intention of CP to abandon trackage, the effect of which would be to sever the Fredericton railway bridge used jointly by CN and CP with the result that rail service north of Fredericton would be eliminated.

The Agency, by letter dated May 3, 1989, advised the appellant that the final date for filing interventions was February 3, 1989, with the result that the submission could not be considered in the context of the CP's application. However, in a letter to the Agency in response to its March 23, 1989 inquiry,<sup>30</sup> CN advised on March 28, 1989:

... that it is unable to give an indication to the Agency at this time of its future plans to abandon the segment of the line between McGiveny and Oromocto, N.B.<sup>31</sup>

The appellant argues that CN made the statement knowing full well that the President and Chief Officer of CN had indicated, on September 10, 1986, that the railway intended to abandon the Oromocto subdivision. It claims that this new and important information, which was within the Agency's knowl-

La décision de l'Office d'accueillir la demande du CP en vue d'empêcher la divulgation de documents relatifs aux pertes subies effectivement par le CP et la décision de l'Office de rejeter la demande de l'appelante pour prendre connaissance de documents délicats, en matière commerciale, relevaient toutes les deux du pouvoir discrétionnaire de l'Office en vertu de l'article 350 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 342] de la *Loi sur les chemins de fer* et des articles 11 et 12 de ses Règles générales [*Règles générales de l'Office national des transports*, DORS/88-23]. Ces décisions ne sont donc pas sujettes à révision.

Je dois donc rejeter le troisième argument de l'appelante.

En conséquence, je rejetterais les appels A-101-90, A-478-91 et A-479-91.

L'argument que l'appelante a soulevé dans le dossier A-102-90 se rapporte à une lettre envoyée à l'Office le 20 mars 1989. Dans cette lettre, l'appelante informait l'Office qu'elle avait été informée de l'intention du CP d'abandonner une partie de son réseau ferroviaire; cet abandon aurait pour effet de cesser l'exploitation du pont ferroviaire de Fredericton, utilisé conjointement par le CN et le CP, entraînant l'élimination du service ferroviaire au nord de Fredericton.

Dans une lettre du 3 mai 1989, l'Office a informé l'appelante que la date limite pour une intervention était le 3 février 1989, si bien que cette observation ne pouvait être examinée dans le cadre de la demande du CP. Cependant, dans une lettre à l'Office en réponse à sa demande de renseignements du 23 mars 1989<sup>30</sup>, le CN a affirmé ce qui suit, le 28 mars 1989:

[TRADUCTION] ... à l'heure actuelle, il n'est pas en mesure d'informer l'Office sur ses projets d'abandon du tronçon de la ligne entre McGiveny et Oromocto (N.-B.)<sup>31</sup>.

L'appelante plaide que le CN a fait cette déclaration en sachant fort bien que le président et directeur général du CN avait affirmé, le 10 septembre 1986, que le chemin de fer avait l'intention d'abandonner la subdivision Oromocto. Selon l'appelante, l'Office aurait dû, soit examiner ces nouveaux renseignements

<sup>30</sup> A.B., at p. 267 of A-102-90.

<sup>31</sup> A.B., at p. 271 of A-102-90.

<sup>30</sup> Dossier d'appel, à la p. 267 du dossier A-102-90.

<sup>31</sup> Dossier d'appel, à la p. 271 du dossier A-102-90.

edge, should have been either considered by the Agency or that an order should have been made to hold a public hearing. Such failure by the Agency to take into consideration CN's intention to sever the Fredericton railway bridge amounted to a failure by the Agency to take into account a highly relevant consideration which leads to the conclusion that it failed to exercise its discretion in accordance with proper principles.

It is clear from the record that the Agency considered the allegation made by the appellant that CN intended to apply to abandon operations over the Fredericton railway bridge. It wrote to CN and was informed, as per the extract quoted above, that CN could not advise when a decision concerning the future of the said trackage would be made.

Moreover, even if CN had intended to apply to abandon its operations over the Fredericton railway bridge as alleged, CN could not have done so unilaterally, but would have had to seek approval from the Agency pursuant to subsection 159(1) of the Act. I fail to see that the Agency has breached the rules of fairness and natural justice in acting the way it did.

I would dismiss appeal A-102-90.

MAHONEY J.A.: I agree.

ROBERTSON J.A.: I agree.

importants dont elle avait pris connaissance, soit ordonner la tenue d'une audience publique. En ne tenant pas compte de l'intention du CN de cesser l'exploitation du pont ferroviaire de Fredericton, l'Office a fait abstraction d'une considération hautement pertinente, ce qui amène à conclure qu'il n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire conformément aux principes applicables.

*b* Il ressort clairement du dossier que l'Office a tenu compte de l'allégation de l'appelante, selon laquelle le CN avait l'intention de présenter une demande en vue d'abandonner l'exploitation du pont ferroviaire de Fredericton. L'Office a écrit une lettre au CN, et il a été informé, comme le montre le passage précité, que le CN ne pouvait pas lui dire quand il prendrait une décision concernant l'avenir de cette partie de son réseau.

*d* En outre, même si le CN avait voulu abandonner son exploitation du pont ferroviaire de Fredericton, comme l'allègue l'appelante, il n'aurait pas pu le faire unilatéralement: il lui aurait fallu obtenir l'agrément de l'Office en application du paragraphe 159(1) de la Loi. Il m'est impossible de conclure que l'Office a violé les règles de l'équité et de la justice naturelle en agissant comme il l'a fait.

*f* Je rejetterais l'appel A-102-90.

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

*g* LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.