

A-553-80

A-553-80

Canadian National Railway Company (Appellant)**La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Appelante)**

v.

a c.

Canadian Transport Commission and British Columbia Forest Products Ltd. (Respondents)**La Commission canadienne des transports et la British Columbia Forest Products Ltd. (Intimées)**

Court of Appeal, Urie and Ryan JJ. and MacKay D.J.—Toronto, March 18; Ottawa, March 24, 1981.

b Cour d'appel, les juges Urie et Ryan et le juge suppléant MacKay—Toronto, 18 mars; Ottawa, 24 mars 1981.

Transportation — Appeal from Railway Transport Committee's order for disclosure to British Columbia Forest Products Ltd. of costs and revenues information filed by appellant with an application to abandon a branch line — Whether the Committee's decision is appealable under s. 64(2) of National Transportation Act — Whether s. 329(3) of the Railway Act precludes the attacking at a public hearing of a finding concerning actual loss — Whether s. 253(4) of the Railway Act limits the general discretion of the Commission under s. 331 to permit publication of information concerning the costs of a railway if it is in the public interest — Appeal dismissed — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, ss. 45, 64(2) — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 253(2),(3),(4), 254(1),(3), 329(3), 331.

c *Transport — Appel d'une décision rendue par le Comité des transports par chemin de fer, ordonnant de divulguer à la British Columbia Forest Products Ltd. des renseignements relatifs à l'état des frais et revenus que l'appelante a déposés à l'appui de sa demande d'abandon d'exploitation d'un embranchement — Il échet d'examiner si la décision du Comité peut faire l'objet d'un appel en vertu de l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports — Il échet d'examiner si l'art. 329(3) de la Loi sur les chemins de fer interdit la contestation à une audience publique d'une conclusion relative à la perte réelle — Il échet d'examiner si l'art. 253(4) de la Loi sur les chemins de fer a pour effet de restreindre l'étendue du pouvoir discrétionnaire général visé à l'art. 331, lequel autorise la Commission à permettre la publication de renseignements relatifs au coût d'exploitation d'un chemin de fer, si l'intérêt public l'exige — Appel rejeté — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, telle que modifiée, art. 45, 64(2) — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 253(2),(3),(4), 254(1),(3), 329(3), 331.*

Appeal from a decision of the Railway Transport Committee pursuant to leave that was granted subject to the determination of the appealability of the decision. The Committee ordered disclosure to British Columbia Forest Products Ltd. of costs and revenues information filed with an application for the abandonment of a branch line if it could show that certain data were relevant and essential to their case, and the appellant was unable to demonstrate any actual and substantial harm. Subsection 64(2) of the *National Transportation Act* gives a right of appeal on a question of law or jurisdiction upon leave therefor having been obtained within one month after the making of the order, decision, rule or regulation sought to be appealed from. Sections 253 and 254 of the *Railway Act* require the railway to submit a statement of costs and revenues of the railway attributable to the line sought to be abandoned. Section 331 of the *Railway Act* prohibits the publication of confidential information unless in the opinion of the Commission such publication is necessary in the public interest. Subsection 329(3) of the *Railway Act* provides that any determination of costs by the Commission is final and binding upon all parties. The issues are whether the Committee's decision is appealable under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*; whether the finding concerning actual loss by the Commission pursuant to subsection 253(4) of the *Railway Act* cannot be attacked at a public hearing by virtue of subsection 329(3); and, whether the requirement in subsection 253(4) that the Commission shall give notice of the principal conclusions concerning actual loss, limits the general discretion given to the

f Appel d'une décision du Comité des transports par chemin de fer, interjeté conformément à une autorisation qui a été accordée sous réserve de la détermination du droit d'en appeler de la décision. Le Comité a ordonné la divulgation à la British Columbia Forest Products Ltd. de renseignements relatifs à l'état des frais et revenus déposés à l'appui d'une demande d'abandon d'exploitation d'un embranchement si celle-ci pouvait prouver que certaines de ces données étaient pertinentes et indispensables à l'étude de son cas et si l'appelante était incapable de prouver un préjudice réel et important. Le paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* donne le droit de former appel sur une question de droit ou de compétence quand une autorisation a été obtenue dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, l'arrêt ou le règlement entrepris a été rendu. Les articles 253 et 254 de la *Loi sur les chemins de fer* prévoient que la compagnie de chemin de fer doit soumettre un état des frais et revenus de la compagnie relatifs à la ligne qu'elle désire abandonner. L'article 331 de la *Loi sur les chemins de fer* interdit la publication de renseignements de nature confidentielle, sauf si de l'avis de la Commission, cette publication est nécessaire dans l'intérêt public. Le paragraphe 329(3) de la *Loi sur les chemins de fer* dispose que la décision de la Commission sur les frais est définitive et lie toutes les parties. La Cour doit trancher les questions de savoir si la décision du Comité peut faire l'objet d'un appel en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, si le paragraphe 329(3) de la *Loi sur les chemins de fer* empêche la contestation, lors d'une audition publique, de la conclusion

Commission by section 331 to permit publication of information concerning the costs of a railway company.

Held, the appeal is dismissed. The ruling made is a "decision" of the kind contemplated by subsection 64(2) of the *National Transportation Act* because it is one made within the jurisdiction of the Commission as provided by section 331 of the *Railway Act*, notwithstanding that as yet no one has been ordered to do anything nor has anything been done pursuant to the ruling. As to the second issue, subsection 329(3) affirms that the Commission's cost determination is final but that fact does not affect the discretion reposed in the Commission to decide what, if any, public participation there may be in making that determination. As to the third issue, subsection 253(4) establishes the minimum amount of information which the Commission is required to publish with respect to its report. Such minimum requirement in no way limits the overriding discretion provided to the Commission for more extensive publication if in its opinion it is in the public interest to do so. Since the formulation of an opinion is involved, the Court would not substitute its opinion for that of the Commission.

Attorney General of Canada v. Cylien [1973] F.C. 1166, referred to. *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 F.C. 22, referred to. *British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194, referred to.

APPEAL.

COUNSEL:

S. Cantin and *F. C. Hume* for appellant.

G. W. Nadeau, Q.C. for respondent Canadian Transport Commission.

J. E. Foran and *M. M. Monnin* for respondent British Columbia Forest Products Ltd.

SOLICITORS:

Law Department of Canadian National Railway, Montreal, for appellant.

G. W. Nadeau, Q.C., Ottawa, for respondent Canadian Transport Commission.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, for respondent British Columbia Forest Products Ltd.

concernant la perte réelle tirée par la Commission en vertu du paragraphe 253(4) de cette Loi, et si l'obligation qu'a la Commission en vertu du paragraphe 253(4) de donner avis public de ses principales conclusions concernant la perte réelle restreint l'étendue de son pouvoir discrétionnaire général visé à l'article 331, lequel l'autorise à permettre la publication de renseignements relatifs au coût d'exploitation d'une compagnie de chemin de fer.

Arrêt: l'appel est rejeté. La décision rendue est bien un «arrêt» aux termes du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* car elle était de la compétence que l'article 331 de la *Loi sur les chemins de fer* attribue à la Commission, indépendamment du fait que jusqu'à maintenant personne ne s'est fait ordonner de faire quoi que ce soit et que rien n'a été fait en application de cette décision. Quant au deuxième point en litige, le paragraphe 329(3) dispose que la décision de la Commission sur les frais est définitive, mais ce fait ne porte nullement atteinte au pouvoir discrétionnaire attribué à la Commission de décider, le cas échéant, quelle participation du public il pourrait y avoir dans la décision. Pour ce qui est du troisième point, le paragraphe 253(4) décrit l'information minimum que la Commission doit rendre publique au sujet de son rapport. Ce minimum ne limite en rien le pouvoir discrétionnaire, prépondérant, attribué à la Commission d'ordonner une publication plus extensive si, à son avis, il y va de l'intérêt public. Puisqu'il s'agit d'une opinion, la Cour ne substituera pas la sienne à celle de la Commission.

Arrêts mentionnés: *Le procureur général du Canada c. Cylien* [1973] C.F. 1166; *In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 C.F. 22; *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1973] C.F. 1194.

APPEL.

AVOCATS:

S. Cantin et *F. C. Hume* pour l'appelante.

G. W. Nadeau, c.r., pour l'intimée la Commission canadienne des transports.

J. E. Foran et *M. M. Monnin* pour l'intimée la British Columbia Forest Products Ltd.

PROUREURS:

Service du contentieux de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Montréal, pour l'appelante.

G. W. Nadeau, c.r., Ottawa, pour l'intimée la Commission canadienne des transports.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg, pour l'intimée la British Columbia Forest Products Ltd.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is an appeal from a decision of the Railway Transport Committee (hereinafter called the Committee) of the Canadian Transport Commission (hereinafter called the Commission) pursuant to leave granted by the Court. The order granting leave, *inter alia*, reserved to the Court hearing the appeal "any question as to the timeliness of the application [for leave to appeal, presumably] and as to whether the said decision is one that may be appealed under subsection 64(2) . . ." of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended.

At the outset of the appeal argument was heard from counsel for each of the parties and for the Canadian Transport Commission, on the question as to whether the decision appealed from is appealable under subsection 64(2). That subsection permits an appeal to this Court on a question of law, or a question of jurisdiction upon leave therefor having been obtained within one month after the making of the order, decision, rule or regulation sought to be appealed from. In this case leave to appeal having been already granted it is necessary for the Court to decide only whether the decision appealed from is one which is appealable. If it is, then the question of the timeliness of the application for leave is to be considered.

It was respondent, British Columbia Forest Products Ltd.'s submission that, by analogy to the line of judgments of this Court in section 28 judicial review applications, commencing with the judgment *Attorney General of Canada v. Cylien*,¹ the decision made by the Commission in this case was merely a ruling made as to the manner in which the public hearing was to proceed and was not a decision on the ultimate question which the Commission is empowered to decide, namely, whether the application of the appellant for a branch line abandonment ought to be granted. In other words, it merely exercised its incidental jurisdiction in the conduct of the application before it. It thus was not a final decision of the

¹ [1973] F.C. 1166. See also: *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 F.C. 22; *British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194.

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

LE JUGE URIE: Appel est formé d'une décision du Comité des transports par chemin de fer (ci-après le Comité) de la Commission canadienne des transports (ci-après la Commission) sur autorisation de la Cour. L'autorisation réserve à la Cour qui connaîtra de l'appel notamment [TRADUCTION] «la question de savoir si la demande [d'autorisation de former appel, présumément] n'est pas tardive et si on peut former appel de ladite décision sur le fondement du paragraphe 64(2) . . .» de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, modifiée.

Au début de l'appel le débat, entre les avocats des parties et de la Commission canadienne des transports, a porté sur la question de savoir si la décision entreprise pouvait faire l'objet d'un appel sur le fondement du paragraphe 64(2). Ce paragraphe autorise de former appel à la Cour sur une question de droit ou une question de compétence quand une autorisation à cet effet a été obtenue dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, l'arrêt ou le règlement entrepris a été rendu. En l'espèce, l'autorisation de former appel ayant déjà été accordée, la Cour n'a qu'à décider si la décision entreprise pouvait faire l'objet d'un appel. Si c'est le cas, il appartient de décider si la demande est tardive.

L'intimée, British Columbia Forest Products Ltd., soutient que, par analogie avec la jurisprudence constante de la Cour relative au contrôle judiciaire selon l'article 28, depuis l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Cylien*¹, la décision de la Commission en l'espèce ne visait que la manière dont devait se dérouler l'audience publique et ne constituait pas une décision au fond tranchant le litige dont elle était saisie, à savoir si la demande de l'appelante d'abandon d'un embranchement devait être accueillie. En d'autres mots, elle n'a exercé qu'une compétence incidente organisant l'instruction de la demande dont elle est saisie. Ce n'était donc pas une décision définitive du tribunal dont on pouvait interjeter appel à la

¹ [1973] C.F. 1166. Voir aussi: *In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 C.F. 22; *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1973] C.F. 1194.

Tribunal appealable to this Court.

I do not think it necessary in this case to decide whether the reasoning in the judicial review cases is applicable in deciding whether the decision, in respect of which leave to appeal is sought under subsection 64(2) of the Act, is one which is appealable. Rather I think it is necessary to ascertain whether in the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, there is statutory authority for the Commission to make the kind of decision that it made in this case. The decision must, thus, be examined.

Very briefly the facts are these. The appellant, pursuant to sections 253 to 258 of the *Railway Act*, applied to abandon its operations over a certain branch line in British Columbia. Subsections 253(2),(3) and (4) and subsections 254(1) and (3) set out the manner in which the Railway Transport Committee of the Commission is to consider abandonment applications. Those sections read as follows:

253. ...

(2) If a company desires to abandon the operation of a branch line, the company shall file an application to abandon the operation of that line with the Commission in accordance with any rules that may have been made by the Commission pursuant to subsection (1); and the Commission shall cause such public notice of the application to be given in the area served by the branch line as the Commission deems reasonable.

(3) Concurrently with the filing of its application to abandon the operation of a branch line the company shall also submit to the Commission a statement of the costs and revenues of the company attributable to the line in each of such number of consecutive financial years of the company as the Commission may prescribe (hereinafter in this section and section 254 referred to as the "prescribed accounting years"); and the company shall forthwith thereafter, in each station on the line in accordance with any regulation of the Commission in that behalf, post a notice of the application to abandon the operation of the line.

(4) If the Commission is satisfied that the application to abandon the operation of a branch line has been filed in accordance with the rules and regulations of the Commission, the Commission shall, after investigation, and whether or not it has afforded the company an opportunity to make further submissions, review the statement of costs and revenues referred to in subsection (3), together with all other documents, facts and figures that in its opinion are relevant, and shall prepare a report setting out the amounts, if any, that in its opinion constitute the actual loss of the branch line in each of the prescribed accounting years, and the Commission shall cause such public notice of the principal conclusions of the report to be given in the area served by the branch line as the Commission deems reasonable.

Cour.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire en l'espèce de décider si le raisonnement suivi dans la jurisprudence relative au contrôle judiciaire s'applique lorsqu'il s'agit de décider si la décision entreprise selon le paragraphe 64(2) de la Loi peut faire l'objet d'un appel. Je crois plutôt qu'il faut établir que la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, attribue à la Commission la compétence légale de rendre une décision du genre de celle en l'espèce. Il faut donc étudier la décision.

Voici brièvement les faits: l'appelante, sur le fondement des articles 253 à 258 de la *Loi sur les chemins de fer*, a demandé l'autorisation de cesser de garder en service certains embranchements en Colombie-Britannique. Les paragraphes 253(2), (3) et (4) et 254(1) et (3) prévoient la façon dont le Comité des transports par chemin de fer de la Commission doit connaître des demandes d'abandon. Ils se lisent ainsi:

253. ...

(2) Si une compagnie désire abandonner l'exploitation d'un embranchement, elle doit déposer à la Commission une demande d'abandon de l'exploitation de cette ligne en conformité des règles que la Commission peut avoir établies aux termes du paragraphe (1); et la Commission doit, dans la région desservie par l'embranchement, donner l'avis public qu'elle juge raisonnable.

(3) En même temps qu'elle produit sa demande d'abandon de l'exploitation d'un embranchement, la compagnie doit également soumettre à la Commission un état des frais et revenus de la compagnie afférents à la ligne pour chacune d'un certain nombre d'années financières consécutives de la compagnie que prescrit la Commission (ci-après appelées au présent article et à l'article 254 les «années de comptabilité prescrites»); et la compagnie doit, aussitôt après, afficher dans chaque gare de la ligne, en conformité de tout règlement de la Commission à ce sujet, un avis de la demande d'abandon d'exploitation de la ligne.

(4) Si la Commission est convaincue que la demande d'abandon d'exploitation d'un embranchement a été produite en conformité des règles et règlements de la Commission, cette dernière doit, après enquête, et qu'elle ait ou non donné à la compagnie la possibilité de faire d'autres soumissions, examiner l'état des frais et revenus mentionné au paragraphe (3), avec tous les autres documents, faits et chiffres qu'elle estime pertinents, et elle doit rédiger un rapport indiquant, le cas échéant, les montants qui, à son avis, constituent la perte réelle de l'embranchement au cours de chacune des années de comptabilité prescrites, et la Commission doit faire donner avis public des principales conclusions du rapport dans la région desservie par l'embranchement comme elle l'estime raisonnable.

254. (1) If the Commission finds that in its opinion the company, in the operation of the branch line with respect to which an application for the abandonment of its operation was made, has incurred actual loss in one or more of the prescribed accounting years including the last year thereof, the Commission shall, after such hearings, if any, as are required in its opinion to enable all persons who wish to do so to present their views on the abandonment of the branch line and having regard to all matters that to it appear relevant, determine whether the branch line is uneconomic and is likely to continue to be uneconomic and whether the line should be abandoned; but if the Commission finds that in its opinion the company has incurred no actual loss in the operation of such line in the last year of the prescribed accounting years, it shall reject the application for the abandonment of the operation of the line without prejudice to any application that may subsequently be made for abandonment of the operation of that line.

(3) In determining whether an uneconomic branch line or any segment thereof should be abandoned, the Commission shall consider all matters that in its opinion are relevant to the public interest including, without limiting the generality of the foregoing,

(a) the actual losses that are incurred in the operation of the branch line;

It will thus be seen that, concurrently with the filing of its application for abandonment, the railway must also submit to the Commission a statement of the costs and revenues of the company attributable to the line for the prescribed accounting years. The respondent, British Columbia Forest Products Ltd., a principal user of the line, sought both from the appellant, and from the Committee by means of an application made pursuant to section 45 of the *National Transportation Act*, information as to the costs and revenues of the appellant in more detail than that set forth in the principal conclusions of the Commission required to be published in accordance with subsection 253(4) of the *Railway Act*. The appellant contended that the determination of actual loss was for the Commission to decide and the costs and revenues figures provided by it to the Commission for such a determination were confidential and were matters to be discussed solely between the railway and the Commission.

After an oral hearing on November 5, 1979, the Commission ruled that:

... the matter of costs and revenues can and should be gone into at the forthcoming hearing, and, in view of that, that BCFP was entitled to some disclosure of costs information. To determine what information should be disclosed would require hearing arguments regarding each item with reference to

254. (1) Si la Commission conclut qu'à son avis la compagnie a subi, du fait de l'exploitation de l'embranchement relatif auquel elle a fait une demande d'abandon d'exploitation, une perte réelle dans une ou plusieurs des années de comptabilité prescrites dont, notamment, la dernière de ces années, la Commission doit, après avoir tenu les auditions que, le cas échéant, elle estime nécessaires pour permettre, à toutes les personnes qui désirent le faire, de présenter leur point de vue sur l'abandon de l'embranchement, et en tenant compte de tous facteurs qui lui semblent pertinents, décider si l'embranchement n'est pas rentable et continuera vraisemblablement de ne pas l'être et si la ligne doit ou non être abandonnée; mais si la Commission conclut qu'à son avis la compagnie n'a pas subi de perte réelle dans l'exploitation de cet embranchement au cours de la dernière des années de comptabilité prescrites, elle doit rejeter la demande d'abandon de l'exploitation de la ligne sans préjudice de toute demande qui peut subséquemment être faite pour l'abandon de l'exploitation de cette ligne.

(3) Lorsqu'elle décide si un embranchement non rentable ou tout segment de celui-ci doit ou non être abandonné, la Commission doit examiner tous les facteurs qui, à son avis, concernent l'intérêt public et, notamment, sans limiter la généralité de ce qui précède,

a) les pertes réelles subies du fait de l'exploitation de l'embranchement;

On voit donc que, au moment où il dépose sa demande d'abandon, le chemin de fer doit aussi soumettre à la Commission un état des frais et revenus de la compagnie relatifs à la ligne pour les années de comptabilité prescrites. L'intimée, British Columbia Forest Products Ltd., un important usager de la ligne, cherche à obtenir et de l'appelante et du Comité, par dépôt d'une requête selon l'article 45 de la *Loi nationale sur les transports*, des informations au sujet de ces frais et revenus de l'appelante qui soient plus exhaustives que ce qui apparaît dans les conclusions principales de la Commission, que le paragraphe 253(4) de la *Loi sur les chemins de fer* exige de publier. L'appelante soutient que c'était à la Commission qu'il appartenait de déterminer l'étendue de la perte réelle et que les chiffres qu'elle a fournis à la Commission pour lui permettre de ce faire étaient confidentiels, une affaire entre elle et la Commission.

Après l'instruction du 5 novembre 1979, la Commission statua que:

... la question des frais et profits pouvait et devait être débattue à la prochaine audience et que, dans cette perspective, la BCFP avait droit à une certaine divulgation des données sur les frais. La détermination des données à divulguer devrait être débattue dans les audiences par rapport à chaque poste de

balancing the relevancy and essentiality of the information requested with any harm that may result from its disclosure.

The Commission subsequently issued written reasons for its ruling the operative portion of which reads as follows:

In summary, the question of revenues and costs is not a futile or idle one in the context of this abandonment application. It is an important part of the issues to be debated at the public hearing. As such, if BCFP, who is unquestionably an interested party in this matter, can show that certain data is relevant and essential to their case, and C.N. is unable to demonstrate any actual and substantial harm that will result from its disclosure, the Committee will order disclosure of that data.

At the request of the parties, we have not considered the specifics of which data should be disclosed, but rather, have confined our remarks to the general principles that govern disclosure in this case. If the parties cannot agree on the specifics, we will hear argument and decide on the disclosure of specific data.

A careful reading of its reasons clearly indicates that the Commission took as its authority for making its carefully circumscribed ruling, the provisions of section 331 of the *Railway Act* reading as follows:

331. Where information concerning the costs of a railway company or other information that is by its nature confidential is obtained from the company by the Commission in the course of any investigation under this Act, such information shall not be published or revealed in such a manner as to be available for the use of any other person, unless in the opinion of the Commission such publication is necessary in the public interest. [Emphasis mine.]

While I am not unmindful of the fact that subsection 64(2) of the *National Transportation Act* gives a right of appeal after obtaining leave only from orders, decisions, rules and regulations, I am satisfied that, in the circumstances of this case, the ruling made is a "decision" of the kind contemplated by that section because it is one made within the jurisdiction of the Commission as provided by section 331 of the *Railway Act*. I say this notwithstanding the fact that as yet no one has been ordered to do anything nor has anything been done, apparently, pursuant to the ruling. I have formed my opinion on the basis that section 331 gave to the Commission the jurisdiction to make the ruling it made. As such it is an appealable decision under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*. Thus since leave has already

dépenses, avec le souci de sauvegarder l'équilibre entre, d'une part la pertinence et la nécessité de l'information et, d'autre part, le préjudice que la divulgation de cette information risque de porter.

Par après, la Commission donna les motifs écrits de sa décision; voici ceux qui en soutiennent le dispositif:

En résumé, la question des revenus et frais n'est pas une question futile ou secondaire dans le contexte de la présente demande d'abandon. Elle constitue un sujet de débat particulièrement important dans le cadre de l'audience publique. Si la BCFP qui est indubitablement une partie intéressée dans cette affaire peut prouver que certaines données relatives aux frais sont pertinentes et indispensables à l'étude de son cas et si C.N. est incapable de prouver que la divulgation des frais lui porte un préjudice réel et important, le Comité ordonnera la divulgation de ces données.

Sur la demande des deux parties, nous n'avons pas envisagé quelles données seraient divulguées et nous nous sommes contentés de limiter nos observations sur les principes généraux régissant la divulgation dans cette affaire. Si les parties ne peuvent pas s'entendre sur les détails, nous entendrons leurs plaidoiries et déciderons quelles données seront divulguées.

Une lecture appliquée de ces motifs montre clairement que la Commission s'est référée, pour fonder sa décision, soigneusement circonscrite, à l'article 331 de la *Loi sur les chemins de fer*, que voici:

331. Lorsque la Commission obtient d'une compagnie de chemin de fer, au cours d'une enquête faite en vertu de la présente loi, des renseignements relatifs aux frais de cette compagnie ou d'autres renseignements de nature confidentielle, ces renseignements ne doivent pas être publiés ni révélés d'une manière qui les rende utilisables par quelqu'un d'autre, sauf si, de l'avis de la Commission, cette publication est nécessaire dans l'intérêt public. [C'est moi qui souligne.]

Je n'ignore pas que le paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* donne le droit de former appel, si autorisé, d'ordonnances, d'arrêts ou de règlements uniquement, mais j'estime, compte tenu des faits de l'espèce, que la décision rendue est bien un «arrêt» aux termes de l'article car elle était de la compétence que l'article 331 de la *Loi sur les chemins de fer* attribue à la Commission. Je dis cela indépendamment du fait que jusqu'à maintenant, personne ne s'est fait ordonner de faire quoi que ce soit; d'ailleurs, rien n'a été fait, apparemment, en application de la décision. J'en viens à cet avis parce que l'article 331 attribue à la Commission la compétence de prononcer la décision rendue. En tant que telle, il s'agit d'une décision dont on peut former appel selon le paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les trans-*

been given, subject to a determination of the appealability of the decision, the appeal can proceed to be heard on its merits.

This is not to say that the Court in another case might decide that leave to appeal ought not to be granted notwithstanding that the decision sought to be appealed is an appealable one. In any given case it is for a Judge of the Court to decide whether leave should be granted or refused.

In so far as the timeliness of the application for leave to appeal is concerned, since the delay in filing the application was apparently occasioned by the appellant seeking a review of the decision of the Commission by the Review Committee, as was its right, and since the appeal raises a fairly arguable ground, time should be extended, if necessary *nunc pro tunc*.

I turn now to the merits of the appeal. The argument of the appellant, as I understood it, is as follows. Subsection 253(4) of the *Railway Act*, *supra*, imposes *inter alia*, a duty on the Commission to prepare a report setting out the amounts, if any, that in its opinion constitute the actual loss of the branch line in each of the prescribed accounting years. The principal conclusions of the report shall be the subject of public notice in the area served by the branch line. It was said that the actual loss finding must be made prior to proceeding further in the determination of whether the branch line is uneconomic, is likely to be uneconomic and should be abandoned in accordance with the requirements of subsection 254(1), *supra*. In counsel's submission, the finding of actual loss is a condition precedent to the holding of a public hearing and that finding cannot be attacked at such a hearing. This, it was said, is a determination of costs by the Commission and, by virtue of subsection 329(3), is final and binding upon all the parties interested or affected thereby.² In his view all that interested persons can do at a public hearing is "to present their views on the abandon-

² 329. . . .

(3) Any determination of costs by the Commission for any of the purposes of this Act is final and binding upon all parties interested or affected thereby.

ports. Ainsi, puisque l'autorisation a déjà été accordée, sous réserve de la décision relative à la possibilité de former appel de la décision, l'appel peut être entendu au fond.

^a Ce qui ne veut pas dire que la Cour, dans une autre espèce, ne pourrait décider que l'autorisation d'en appeler ne devrait pas être donnée en dépit du fait que la décision entreprise peut faire l'objet d'un appel. Dans toute espèce, c'est au juge saisi qu'il appartient de décider s'il doit accorder ou non l'autorisation.

^c Quant à savoir si la demande d'autorisation de former appel est tardive, comme le retard à déposer la demande résulte apparemment du fait que l'appelante a saisi le Comité de révision de la décision de la Commission, comme c'était son droit, et comme l'appel soulève une question fort défendable, le délai devrait être prorogé, si nécessaire *nunc pro tunc*.

^e J'en viens maintenant au fond de l'affaire. L'argument de l'appelante, si je le comprends bien, est le suivant: le paragraphe 253(4) de la *Loi sur les chemins de fer*, précité, impose à la Commission, notamment, le devoir de préparer un rapport indiquant, le cas échéant, les montants qui, à son avis, constituent la perte réelle de l'embranchement au cours de chacune des années de comptabilité prescrites. Les conclusions principales du rapport doivent apparaître dans un avis public placé dans la région que dessert l'embranchement. La constatation d'une perte réelle, a-t-on dit, devrait être faite avant qu'on en vienne à décider si l'embranchement n'est pas rentable, et continuera vraisemblablement de ne pas l'être, et devrait être abandonné, conformément à ce que prévoit le paragraphe 254(1) précité. L'argument de l'avocat est que la constatation d'une perte réelle est la condition préalable à la tenue d'une audience publique et que cette constatation ne peut être contestée lors de cette audience. Il s'agit, a-t-on dit, d'une décision de la Commission portant sur les frais et, en vertu du paragraphe 329(3), elle est définitive et lie les parties intéressées ou touchées². A son avis,

² 329. . . .

(3) Toute détermination des frais faite par la Commission à l'une quelconque des fins de la présente loi est définitive et lie toutes les parties intéressées ou concernées par cette détermination.

ment". That does not, he said, include the right to express their views on whether the line is or is likely to be uneconomic that matter having been disposed of by the Commission in its determination of the condition precedent in respect of actual loss.

I do not so view sections 253 and 254. Subsection 254(1) provides that, at an abandonment hearing:

all ... persons ... [may] ... present their views on the abandonment of the branch line

Those words do not limit the scope of their presentations. The Commission so found in its reasons in the following passage:

Clearly, by the provisions of s. 254(1), all interested parties are entitled to present their views on whether the branch line is uneconomic. The matter of actual loss and the extent of such loss has to be an important element in the uneconomic test. It is also pursuant to s. 254(3) a matter that the Committee must consider in determining whether a branch line should be abandoned. It is thus more than simply a prerequisite to be met in order to go on to the next step in the abandonment process. It is a matter of continuing importance throughout the abandonment application process.

We find nothing in either s. 253 or s. 254 that would limit the Commission to receiving submissions only from the railway with regard to actual loss. There must be an actual loss in at least one of the prescribed accounting years before the Committee can consider authorizing abandonment. However, the matter of actual loss remains an important factor in determining first whether the line is uneconomic and likely to continue to be uneconomic and secondly, whether the line should be abandoned. As such, it may be the subject of comments and submissions from other parties.

I agree with this interpretation of the subsections in question and cannot usefully add anything to it. Moreover, in my opinion, subsection 329(3) does not in any way affect the interpretation. That subsection affirms that the Commission's cost determination is final but that fact does not affect the discretion reposed in the Commission to decide what, if any, public participation there may be in making that determination.

Appellant's counsel next argued that the concluding words of subsection 253(4), viz, "... and the Commission shall cause such public notice of the principal conclusions of the report to be given

tout ce que les personnes intéressées peuvent faire à l'audience publique, c'est «de présenter leur point de vue sur l'abandon». Ce qui ne comprend pas, dit-il, le droit d'exprimer leur point de vue sur la rentabilité actuelle ou éventuelle de la ligne, cette question ayant été résolue par la Commission, lorsqu'elle a constaté la perte réelle, condition préalable à la tenue de l'audience.

Je n'interprète pas ainsi les articles 253 et 254. Le paragraphe 254(1) dispose que, lors d'une audition sur l'abandon:

toutes les personnes ... [peuvent] ... présenter leur point de vue sur l'abandon de l'embranchement

Ces termes ne restreignent en rien la portée des interventions. La Commission en a jugé ainsi dans le passage suivant de ses motifs:

Il est évident qu'en vertu de l'article 254(1) toutes les parties intéressées sont habilitées à formuler leurs opinions sur la non-rentabilité de l'embranchement. L'existence des pertes réelles et l'importance de ces pertes doivent être prises en considération dans l'étude de la rentabilité. Selon l'article 254(3), c'est également une question que le Comité doit examiner avant de décider si un embranchement doit être abandonné. C'est donc plus qu'une simple condition préalable à satisfaire pour passer à l'étape suivante de l'examen de la demande d'abandon; c'est une affaire dont l'importance est évidente à toutes les étapes de cet examen.

Les articles 253 ou 254 ne comportent aucune disposition qui oblige la Commission à ne recevoir des soumissions en matière de pertes réelles que de la compagnie de chemin de fer. Avant que le Comité n'envisage l'autorisation de l'abandon, il doit y avoir des pertes réelles dans au moins une des années de comptabilité prescrites. Néanmoins, le facteur des pertes réelles demeure un élément important pour déterminer, d'abord si la ligne n'est pas rentable et continuera vraisemblablement de ne pas l'être et, ensuite, si l'exploitation de la ligne devrait être abandonnée. Considéré comme tel, ce facteur peut être l'objet des commentaires et soumissions des autres parties.

Je souscris à cette interprétation des paragraphes en litige et ne saurais rien y ajouter d'utile. En outre, à mon avis, le paragraphe 329(3) n'infirmes en rien cette interprétation. Ce paragraphe dispose que la décision de la Commission sur les frais est définitive mais ce fait ne porte nullement atteinte au pouvoir discrétionnaire attribué à la Commission de décider, le cas échéant, quelle participation du public il pourrait y avoir dans la décision.

L'avocat de l'appelante soutient en outre que le paragraphe 253(4), in fine, «... et la Commission doit faire donner avis public des principales conclusions du rapport dans la région desservie par

in the area served by the branch line as the Commission deems reasonable" have the effect of limiting the general discretion given to the Commission by section 331 to permit publication of information concerning the costs of a railway company if it is of the opinion that it is in the public interest to do so. The short answer to that contention is, it seems to me, that the concluding words of subsection 253(4) establish the minimum amount of information which the Commission is required to publish with respect to its report. Such minimum requirement in no way limits the overriding discretion provided to the Commission for more extensive publication if in its opinion it is in the public interest to do so. In that connection it should be observed that since the formulation of an opinion is involved, this Court would not substitute its opinion for that of the Commission, nor has it been asked to do so in this appeal.

Accordingly for the foregoing reasons, I would dismiss the appeal and certify to the Commission that in the opinion of the Court the Railway Transport Committee did not err in its ruling dated February 4, 1980 herein appealed.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

MACKAY D.J.: I concur.

l'embranchement comme elle l'estime raisonnable» a pour effet de restreindre le pouvoir discrétionnaire général, que l'article 331 attribue à la Commission, de permettre la publication de renseignements relatifs aux frais d'une compagnie ferroviaire si elle est d'avis que l'intérêt public l'exige. Pour répondre brièvement à cet argument, il suffit de dire que le paragraphe 253(4), in fine, décrit, il me semble, l'information minimum que la Commission doit rendre publique au sujet de son rapport. Ce minimum ne limite en rien le pouvoir discrétionnaire, prépondérant, attribué à la Commission, d'ordonner une publicité plus extensive si, à son avis, il y va de l'intérêt public. A cet égard, on observera, puisqu'il s'agit d'une opinion, que la Cour ne substituera pas la sienne à celle de la Commission, ni ne lui a-t-on, en cet appel, demandé de le faire.

En conséquence, par les motifs qui précèdent, je rejetterais l'appel et certifierais à la Commission que, de l'avis de la Cour, la décision du Comité des transports par chemin de fer, en date du 4 février 1980, dont appel, a été rendue à bon droit.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris à ces motifs.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: J'y souscris.