

T-2153-86

T-2153-86

**Canadian National Railway Company (Applicant)****Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (requérante)**

v.

a c.

**Canadian Transport Commission (Respondent)****Commission canadienne des transports (intimée)**

T-2154-86

T-2154-86

**Canadian Pacific Limited (Applicant)****b Canadien Pacifique Limitée (requérante)**

v.

c.

**Canadian Transport Commission (Respondent)****Commission canadienne des transports (intimée)****INDEXED AS: CANADIAN NATIONAL RAILWAY CO. v. CANADIAN TRANSPORT COMMISSION****c RÉPERTORIÉ: COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA c. COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS**

Trial Division, McNair J.—Winnipeg, June 24; Ottawa, July 14, 1987.

Division de première instance, juge McNair—Winnipeg, 24 juin; Ottawa, 14 juillet 1987.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Applications for prohibition to prevent Canadian Transport Commission from considering application for relocation of railway facilities — Upon filing of application for second phase of relocation, Commission writing to parties stating satisfied no outstanding statutory conditions precedent and therefore application considered received — Applications dismissed — In determining application considered received, Commission formulating opinion as to statutory authorization to receive plan — Decision dealing with question of law or jurisdiction from which legal consequences flow — Appealable to Federal Court of Appeal under National Transportation Act, s. 64(2) — Federal Court Act, s. 29 precluding Trial Division's s. 18 jurisdiction — Form of ruling (letter) immaterial — Consent of parties not giving Court jurisdiction denied by statute.*

*d Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Demandes de bref de prohibition en vue d'empêcher la Commission canadienne des transports d'examiner la demande relative au déplacement de lignes de chemin de fer — Au moment du dépôt de la demande relative à la phase II du déplacement des lignes, la Commission a écrit aux parties qu'elle était convaincue que toutes les conditions suspensives prévues dans la Loi avaient été remplies et que par conséquent la demande était considérée comme étant reçue — Rejet des demandes — En décidant que la demande était considérée comme reçue, la Commission a formulé une opinion à l'égard de la compétence légale de la Commission de connaître de la demande — La décision traite d'une question de droit ou de compétence dont découlent des conséquences juridiques — Appel peut être interjeté auprès de la Cour d'appel fédérale en vertu de l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports — L'art. 29 de la Loi sur la Cour fédérale écarte la compétence conférée à la Division de première instance en vertu de l'art. 18*

*g — La forme de la décision (une lettre) est sans importance — Le consentement des parties ne donne pas à la Cour une compétence que lui refuse la loi.*

These were applications for prohibition to prevent the Canadian Transport Commission from considering the application by the city of Regina for the relocation of certain railway facilities. Upon receipt of the City's application for the second phase of the relocation, the Commission wrote to the parties, indicating that no statutory conditions precedent were outstanding and therefore the application was considered received. Although the parties agreed that the Court had jurisdiction to entertain the application for prohibition and should proceed to determine the merits of the controversy, the Court had misgivings about that and considered, as a preliminary issue, whether the Commission's letter constituted a "decision" or "interlocutory ruling," raising a question of law or jurisdiction, appealable to the Federal Court of Appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*. According to *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1986] 3 F.C. 548 (C.A.), section 29 of the *Federal Court Act* would then deprive the Trial Division of section 18 jurisdiction. The

*h* Il s'agit de demandes de bref de prohibition visant à empêcher la Commission canadienne des transports d'examiner la demande de la ville de Regina relative au déplacement de certaines lignes de chemin de fer. Au moment de la réception de la demande de la ville relative à la seconde phase du déplacement, la Commission a écrit aux parties pour se dire convaincue que toutes les conditions suspensives prévues par la Loi avaient été remplies et que la demande était considérée comme reçue. Bien que les parties aient convenu que la Cour était compétente pour juger la demande de bref de prohibition et devrait en déterminer le bien-fondé, la Cour avait des doutes à cet égard et elle a étudié la question préliminaire de savoir si la lettre de la Commission constituait une «décision» ou une «décision interlocutoire», soulevant une question de droit ou de compétence, dont on peut former appel auprès de la Cour d'appel fédérale en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*. Selon l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne*

applicants argued that the Commission's decision was not appealable as it was not a decision on the merits but merely acknowledged receipt of the application. In seeking prohibition, they argued that the Commission lacked jurisdiction to hear the application because the City had filed two plans for the same transportation study area, contrary to the provisions of the *Railway Relocation and Crossing Act*, and that the division of the relocation project into two phases constituted a denial of natural justice. The respondent argued that a broad and remedial interpretation of the statute did not preclude making the relocation applications in stages.

*Held*, the motions should be dismissed.

The Court lacked jurisdiction to deal with the merits of the issue of whether prohibition should lie. The Commission's letter stated that the Phase II relocation application was considered to have been received within the meaning of Part I of the *Railway Relocation and Crossing Act*. In making this determination, the Commission satisfied itself that the accepted plan materially affected only those municipalities located wholly or in part within the transportation study area to which the accepted plan related, and that there were no statutory conditions precedent left outstanding in respect of the application. Clearly, the Commission formulated an opinion regarding its statutory authorization to receive the relocation plan. This was a decision or order on a question of law or of jurisdiction from which legal consequences would inevitably flow, notwithstanding that nothing further was ordered or required to be done at that particular stage. It was immaterial that the ruling was issued and communicated in letter form. The question of law or of jurisdiction dealt with was appealable to the Federal Court of Appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*. The Trial Division was therefore precluded by section 29 of the *Federal Court Act* from granting prohibition.

The parties could not confer jurisdiction on the Court by consent, it being denied by statute. Total absence of jurisdiction was to be distinguished from a procedural irregularity, which may be waived by agreement. Where a court pronounces judgment in a matter over which it has no jurisdiction, the judgment amounts to nothing.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 29.

*Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

*National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 46, 57, 64(2) (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65).

*des transports*, [1986] 3 C.F. 548 (C.A.), l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* retire alors à la Division de première instance la compétence que lui confère l'article 18 de sa loi constitutive. Les requérantes ont allégué que la décision de la Commission ne pouvait faire l'objet d'un appel puisqu'il ne s'agissait pas d'une décision sur le bien-fondé de l'affaire mais simplement d'un accusé de réception de la demande. En réclamant un bref de prohibition, elles ont fait valoir que la Commission n'était pas compétente pour juger la demande parce que la ville avait déposé deux plans relatifs à la même zone d'étude des transports, contrairement aux dispositions de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, et que le partage du projet de déplacement en deux phases constituait un déni de justice naturelle. L'intimée a soutenu qu'une interprétation large et correctrice des dispositions législatives n'empêche pas la présentation de demandes visant à obtenir le déplacement par étapes de lignes de chemin de fer.

*Jugement*: les requêtes devraient être rejetées.

La Cour n'a pas compétence pour se prononcer sur le bien-fondé de la question de savoir s'il y a lieu de décerner un bref de prohibition. La lettre de la Commission indiquait qu'elle considérait que la demande relative au déplacement en cause dans la phase II avait été reçue au sens de la Partie I de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*. En parvenant à cette décision, la Commission s'était assurée que le plan accepté n'avait une incidence que sur les municipalités situées en tout ou en partie dans la zone d'étude des transports à laquelle le plan se rapportait, et que toutes les conditions suspensives imposées par la Loi avaient été remplies en ce qui concerne la demande. La Commission a manifestement formulé une opinion en ce qui concerne le pouvoir que lui confère la Loi de recevoir le plan de déplacement. Cela constituait une décision ou une ordonnance sur une question de droit ou sur une question de compétence qui entraînerait inévitablement des conséquences sur le plan juridique même si cette mesure n'ordonnait ni n'exigeait de faire autre chose à ce stade. Il importe peu que la décision ait été communiquée et énoncée sous forme de lettre. La question de droit ou de compétence dont il a été traité pouvait faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*. Par conséquent, l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* empêche la Division de première instance d'accorder un bref de prohibition.

Les parties ne pouvaient s'entendre pour donner à la Cour une compétence que la Loi ne lui reconnaît pas. L'absence totale de compétence en vertu de la Loi est tout à fait différente d'une irrégularité dans la procédure à laquelle il est possible de passer outre avec le consentement des parties. Lorsqu'un tribunal statue sur une question sur laquelle il n'a pas compétence, son jugement n'a aucune valeur.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11.

*Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 46, 57, 64(2) (mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65).

*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 18, 29.

*Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 331.

*Railway Relocation and Crossing Act*, S.C. 1974, c. 12, ss. 3(1),(2),(5),(6), 5(1),(2).

*Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, S.C. 1974, chap. 12, art. 3(1),(2),(5),(6), 5(1),(2).

*Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 331.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## FOLLOWED:

*Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1986] 3 F.C. 548 (C.A.).

## APPLIED:

*Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1982] 1 F.C. 458 (C.A.); *Essex Incorporated Congregational Church Union v. Essex County Council*, [1963] A.C. 808 (H.L.); *Dominion Cannery Ltd. v. Costanza*, [1923] S.C.R. 46; [1923] 1 D.L.R. 551.

## REFERRED TO:

*Farquharson v. Morgan*, [1894] 1 Q.B. 552 (C.A.); *Township of Cornwall v. Ottawa and New York Railway Co. et al.* (1916), 52 S.C.R. 466; 30 D.L.R. 664; *Canadian Pacific Railway Co. v. Fleming* (1893), 22 S.C.R. 33; *Mulvey vs The Barge Neosho* (1919), 19 Ex.C.R. 1; *Harris Abattoir Co. Ltd. v. SS. Aledo & Owners*, [1923] Ex.C.R. 217.

## AUTHORS CITED

De Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., J. M. Evans, London: Stevens & Sons Limited, 1980.

## COUNSEL:

*Grant H. Nerbas* and *Terence Hall* for applicant Canadian National Railway Company.

*Winston Smith* and *Allan Ludkiewicz* for applicant Canadian Pacific Limited.

*Marshall Rothstein, Q.C.* and *Marc M. Monnin* for city of Regina.

*Peter Noonan* for respondent Canadian Transport Commission.

## SOLICITORS:

*Canadian National*, Winnipeg, for applicant Canadian National Railway Company.

*Canadian Pacific Limited*, Winnipeg, for applicant Canadian Pacific Limited.

*Aikins, MacAulay & Thorvaldson*, Winnipeg, for city of Regina.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION SUIVIE:

*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, [1986] 3 C.F. 548 (C.A.).

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, [1982] 1 C.F. 458 (C.A.); *Essex Incorporated Congregational Church Union v. Essex County Council*, [1963] A.C. 808 (H.L.); *Dominion Cannery Ltd. v. Costanza*, [1923] R.C.S. 46; [1923] 1 D.L.R. 551.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Farquharson v. Morgan*, [1894] 1 Q.B. 552 (C.A.); *Township of Cornwall v. Ottawa and New York Railway Co. et al.* (1916), 52 R.C.S. 466; 30 D.L.R. 664; *Canadian Pacific Railway Co. v. Fleming* (1893), 22 R.C.S. 33; *Mulvey vs The Barge Neosho* (1919), 19 R.C.É. 1; *Harris Abattoir Co. Ltd. v. SS. Aledo & Owners*, [1923] R.C.É. 217.

## DOCTRINE

De Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., J. M. Evans, London: Stevens & Sons Limited, 1980.

## AVOCATS:

*Grant H. Nerbas* et *Terence Hall* pour la requérante Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

*Winston Smith* et *Allan Ludkiewicz* pour la requérante Canadien Pacifique Limitée.

*Marshall Rothstein, c.r.* et *Marc M. Monnin* pour la ville de Regina.

*Peter Noonan* pour l'intimée Commission canadienne des transports.

## PROCUREURS:

*Canadien National*, Winnipeg, pour la requérante Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

*Canadien Pacifique Limitée*, Winnipeg, pour la requérante Canadien Pacifique Limitée.

*Aikins, MacAulay & Thorvaldson*, Winnipeg, pour la ville de Regina.

*Canadian Transport Commission, Saskatoon, for respondent Canadian Transport Commission.*

*Commission canadienne des transports, Saskatoon, pour l'intimée Commission canadienne des transports.*

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

*a Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

McNAIR J.: The case involves applications made by Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] for a writ of prohibition or relief in the nature thereof prohibiting the Canadian Transport Commission from considering the application of the city of Regina for the relocation of certain facilities owned and operated by CN, CP and VIA Rail Canada Inc., pursuant to the *Railway Relocation and Crossing Act*, S.C. 1974, c. 12 (the "Act"). It was agreed that the two applications should be heard together and treated as one, based on common evidence. The grounds for relief are identically stated in the motions as follows:

b LE JUGE McNAIR: Il s'agit en l'espèce de demandes présentées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Limitée, sur le fondement de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10], afin d'obtenir un bref de prohibition, ou un redressement de cette nature, interdisant à la Commission canadienne des transports d'examiner la demande de la ville de Regina qui sollicite, conformément à la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, S.C. 1974, chap. 12 (la «Loi»), le déplacement de certaines installations appartenant au CN, au CP et à VIA Rail Canada Inc. et exploitées par ces compagnies. Les parties ont reconnu que ces deux demandes devraient être entendues en même temps et traitées comme s'il s'agissait d'une seule et même demande reposant sur des éléments de preuve communs. Les motifs invoqués sont identiques dans les deux requêtes:

(1) The Canadian Transport Commission is without jurisdiction in this matter as the Application of the City of Regina does not comply with subsection 3(1) of the *Railway Relocation and Crossing Act*.

f [TRADUCTION] (1) La Commission canadienne des transports est incompétente pour connaître de la présente affaire étant donné que la demande présentée par la ville de Regina ne satisfait pas aux exigences du paragraphe 3(1) de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*.

(2) The Canadian Transport Commission is without jurisdiction in this matter in that without compliance with subsection 3(1) of the *Railway Relocation and Crossing Act* the Canadian Transport Commission will not be able to make a determination under subsection 5(1) thereof.

g (2) La Commission canadienne des transports est incompétente pour connaître de la présente affaire parce qu'étant donné que les exigences du paragraphe 3(1) de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* ne sont pas remplies, il lui sera impossible de prendre une décision conformément au paragraphe 5(1) de ladite loi.

In 1970 the city of Regina established a Regina Railway Relocation Programme. The purpose was to relocate all the railway yards and subdivisions currently within the boundaries of the City. Between 1974 and 1980 a number of segments of railway lines were relocated in Regina by mutual agreement between the City and the railways.

h En 1970, la ville de Regina a mis sur pied un programme de déplacement des lignes de chemin de fer qui avait pour but de déplacer toutes les gares de triage et les subdivisions se trouvant alors dans les limites de la ville. Entre 1974 et 1980, un certain nombre de segments des lignes de chemin de fer ont été déplacés dans Regina, du consentement de la ville et des compagnies de chemin de fer.

On March 30, 1984 the City filed an application under the Act with the Canadian Transport Commission for the relocation of CN's yard and remaining subdivisions and one CP subdivision. The

i Le 30 mars 1984, la ville a soumis à la Commission canadienne des transports, conformément à la Loi, une demande de déplacement de la gare de triage du CN et de ses autres subdivisions ainsi

Government of Canada had committed funds to the Phase I relocation under subsection 3(5) of the Act. This application became known as Phase I of the City's Global Railway Relocation Programme. The railways took steps to prevent the Commission from dealing with the Phase I application, none of which have been successful to date.

On July 29, 1985 the City filed an application with the Commission for the relocation of CP's yard and main line and a part of CN's Central Butte Subdivision. The application also involved certain VIA Rail facilities. This application can be conveniently referred to as Phase II of the City's Global Railway Relocation Program. The Government of Canada has committed no funds to the Phase II relocation.

On August 21, 1985 the Commission wrote a letter to the parties, stating in part as follows:

The Commission has now had an opportunity to examine the Phase II relocation application filed by the City of Regina. After examining the application and plans the Commission is satisfied that:

- (a) the accepted plan materially affects only those municipalities located wholly or in part within the transportation study area to which the accepted plan relates,
- (b) The Urban Development Plan does not contemplate the use of federal programs,
- (c) The Transportation Plan and Financial Plan do not contemplate the allocation of monies from the monies appropriated by Parliament for the purposes of making relocation grants under Part I of the *Railway Relocation and Crossing Act*.

Accordingly, the Commission is satisfied that no statutory conditions precedent are outstanding in respect of the Phase II application and therefore the Phase II application is considered to be received within the meaning of Part I of the *R.R.C.A.* as of this date. The reception of this application by the Commission commences the time period for the filing of Answers pursuant to the provisions of the *Canadian Transport Commission General Rules*.

The purpose of the present motions is to prohibit the Commission from proceeding with the consideration of the Phase II application for railway relocation in Regina. Leaving aside any preliminary question of jurisdiction, the issue is whether

que d'une subdivision du CP. Le gouvernement du Canada avait affecté des fonds pour la phase I du déplacement des lignes conformément au paragraphe 3(5) de la Loi. Cette demande a porté le nom de phase I du Programme général de déplacement des lignes de chemin de fer. Les compagnies de chemin de fer ont pris des mesures pour empêcher la Commission de se prononcer sur la demande relative à la phase I, mesures qui ont toutes échoué jusqu'à maintenant.

Le 29 juillet 1985, la ville a soumis à la Commission une demande visant à obtenir le déplacement de la gare de triage et de la ligne principale du CP ainsi que d'une partie de la subdivision Central Butte du CN. La demande visait également certaines installations de VIA Rail. On peut considérer que cette demande constitue la phase II du Programme général de déplacement des lignes de chemin de fer de la ville. Le gouvernement du Canada n'a pas affecté de fonds pour le déplacement prévu dans la phase II.

Le 21 août 1985, la Commission a fait parvenir aux parties une lettre dont voici un extrait:

[TRADUCTION] La Commission a maintenant eu l'occasion de se pencher sur la demande déposée par la ville de Regina relativement à la phase II du déplacement des lignes. Après avoir examiné ladite demande ainsi que les plans, la Commission est convaincue:

- a) que le plan accepté n'a une incidence importante que sur les municipalités situées en tout ou en partie dans la zone d'étude des transports à laquelle le plan accepté se rapporte,
- b) que le plan d'aménagement urbain ne prévoit pas l'utilisation de programmes fédéraux,
- c) que le plan de transport et le plan de financement ne prévoient pas l'octroi, sur les fonds votés par le Parlement, de subventions de déplacement de lignes prévues à la Partie I de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*.

Par conséquent, la Commission est convaincue que toutes les conditions suspensives prévues dans la loi ont été remplies en ce qui concerne la demande relative à la phase II et que celle-ci est donc reçue au sens de la Partie I de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* à compter de cette date. La réception de cette demande par la Commission constitue le point de départ du délai imparti pour le dépôt de réponses conformément aux dispositions des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*.

Les présentes requêtes visent à interdire à la Commission d'examiner la demande relative à la phase II du déplacement des lignes de chemin de fer à Regina. Si on laisse de côté toute question préliminaire relative à la compétence, le litige

the application sufficiently complies with subsection 3(1) of the Act to enable the Commission to make the required determination under subsection 5(1) thereof.

Before dealing with the jurisdictional question, I feel that I should summarize briefly the main points of argument for and against the granting of prohibition.

The principal submission of the applicants is that subsection 3(1) of the *Railway Relocation and Crossing Act* envisages one urban development plan and one transportation plan for one transportation study area. Here, the city of Regina has submitted two urban development plans and two transportation plans in respect of the same transportation study area for which there is no authority under the Act. Consequently, the Commission is without jurisdiction to hear the Phase II application. This is abundantly apparent from the fact that all references in the Act to the filing of requisite plans are contextually limited to the singular rather than the plural. The applicants stress that there is no authority in the Act that would permit the phasing of an entire relocation project with respect to an adjudication on the merits, having regard to the "cost-benefit equilibrium test" mandated by subsection 5(1) of the Act.

The applicants also submit that the division of the entire relocation project into two phases, even assuming such a procedure were permitted by the Act, represents a denial of natural justice by depriving the applicants of the opportunity to examine the total relocation project as a whole in making out their case in answer thereto. Instead, the railways are forced into the inimical position of having to contest a fragmented application on a piecemeal basis.

The case for the respondent was argued in main by counsel for the city of Regina. Counsel for the Canadian Transport Commission played a relatively passive role in a watching brief capacity. Counsel for the City agrees that the issue is whether the application filed by the city of Regina complies with subsection 3(1) of the *Railway Relocation and Crossing Act*. He supports the

consiste à déterminer si la demande respecte suffisamment les exigences du paragraphe 3(1) de la Loi pour que la Commission puisse se prononcer comme le prévoit le paragraphe 5(1) de ladite loi.

a

Avant d'examiner la question de la compétence, j'estime qu'il faut rappeler brièvement les principaux arguments jouant pour ou contre l'octroi d'un bref de prohibition.

b

Les requérantes soutiennent principalement que le paragraphe 3(1) de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* prévoit un seul plan d'aménagement urbain et un seul plan de transport pour une même zone d'étude des transports. En l'espèce, la ville de Regina a présenté deux plans d'aménagement urbain et deux plans de transport pour la même zone d'étude des transports ce qui n'est pas permis par la Loi. Par conséquent, la Commission n'est pas compétente pour connaître de la demande relative à la phase II. Cette conclusion ressort du fait qu'on utilise le singulier plutôt que le pluriel chaque fois qu'il est fait mention des plans requis dans la Loi. Les requérantes insistent sur le fait que la Loi ne contient aucune disposition qui permettrait la mise en œuvre par étape d'un projet de déplacement en ce qui concerne une décision sur le bien-fondé de la demande, compte tenu de «l'équilibre coûts-avantages» exigé par le paragraphe 5(1) de la Loi.

f

Les requérantes prétendent également que même si on présumait que la division du projet de déplacement en deux phases était permise par la Loi, une telle procédure représenterait une atteinte à la justice naturelle parce qu'elle les priverait de la possibilité d'examiner l'ensemble du projet de déplacement au moment de préparer les arguments qu'elles opposeraient à celui-ci. Les compagnies de chemin de fer se voient plutôt obligées de contester une demande incomplète, présentée par bribes.

g

La preuve de l'intimée a été présentée principalement par l'avocat de la ville de Regina, celui de la Commission canadienne des transports jouant un rôle relativement passif en se contentant de surveiller les intérêts de celle-ci. L'avocat de la ville reconnaît que le litige consiste à déterminer si la demande présentée par la ville de Regina satisfait au paragraphe 3(1) de la *Loi sur le déplace-*

i

j

position of opposing counsel that the Court has jurisdiction to grant prohibition in a proper case.

The respondent sees the question at issue as being primarily one of statutory interpretation and he invokes both the remedial, liberal rule prescribed by section 11 of the *Interpretation Act* [R.S.C. 1970, c. I-23] and the modern principle for the interpretation of statutes formulated by Driedger and approved by the Supreme Court of Canada. The application of these rules of statutory interpretation negates the applicants' argument for a strict construction of the Act because of its alleged expropriatory nature.

The respondent's argument in a nutshell is that a broad and remedial interpretation of the relevant statutory provisions does not preclude the making of applications for railway relocation in stages. To suggest otherwise leads to the untenable conclusion that a municipality has only one opportunity to make an application under the Act. Such an unreasonable interpretation would prevent a municipality from implementing any long-term objective of railway relocation in an orderly fashion depending on the availability of financial resources or other relevant considerations, and is totally unsupported by the words of the Act. The respondent submits that the applicable statutory provisions of the Act have been met in the present case. The Phase II application is completely self-contained and the required urban development plan, transportation plan and financial plan have been filed in support thereof and duly received by the Commission.

Nothing in the Act precludes a further application to relocate railway lines that were unaffected by the initial Phase I application. The respondent makes the further point that the actual determination of the cost-benefit equilibrium referred to in paragraph 5(1)(a) will only take place after the mandatory public hearing prescribed by subsection 5(2). In making such determination, the Commission is not restricted to information contained in the plans as filed.

*ment des lignes et sur les croisements de chemin de fer.* Il est d'accord avec l'avocat de la partie adverse pour dire que la Cour est habilitée à délivrer un bref de prohibition dans les cas appropriés.

L'intimée considère qu'il s'agit surtout en l'espèce d'une question d'interprétation législative et elle invoque à la fois la règle correctrice et libérale figurant à l'article 11 de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23] et le principe moderne d'interprétation des lois formulé par Driedger et approuvé par la Cour suprême du Canada. Ces règles d'interprétation réduisent à néant l'argument des requérantes qui demandent une interprétation stricte de la Loi étant donné qu'elle entraînerait une expropriation.

En un mot, l'intimée allègue qu'une interprétation large et corrective des dispositions législatives pertinentes n'empêche pas la présentation de demandes visant à obtenir le déplacement par étapes de lignes de chemin de fer. La prétention contraire impliquerait la conclusion indéfendable qu'une municipalité ne peut présenter qu'une seule demande en vertu de la Loi. Une telle interprétation déraisonnable de la Loi empêcherait une municipalité de mettre en œuvre tout déplacement à long terme de lignes de chemin de fer, suivant un ordre méthodique et selon la disponibilité de ressources financières ou d'autres considérations pertinentes, interprétation que ne justifie nullement le libellé de la Loi. L'intimée prétend que les dispositions applicables de la Loi ont été respectées en l'espèce. La demande relative à la phase II est totalement indépendante et le plan d'aménagement urbain, le plan de transport et le plan de financement requis ont été produits au soutien de celle-ci et dûment reçus par la Commission.

Aucune disposition de la Loi n'empêche la présentation d'une autre demande visant le déplacement des lignes de chemin de fer qui n'étaient pas visées par la demande initiale relative à la phase I. L'intimée allègue en outre que la détermination de l'équilibre coûts-avantages dont il est question à l'alinéa 5(1)a) n'aura lieu qu'après la tenue de l'audience publique exigée par le paragraphe 5(2). En se prononçant sur cette question, la Commission n'est pas obligée de s'en tenir strictement aux seuls renseignements contenus dans les plans déposés.

In response to the denial of natural justice argument, the respondent contends that the railways will be entitled to adequately state their case on the whole question of relocation in its entirety. The respondent points out that in the Phase I application Canadian Pacific filed evidence pertaining to Phase II.

Subsections 3(1), 3(2) and 3(6) of the *Railway Relocation and Crossing Act*, read as follows:

3. (1) Where, in respect of an area in a province that includes or comprises an urban area (hereinafter in this Part called a "transportation study area"), the government of the province and all the municipalities within that area have agreed upon an urban development plan and transportation plan (hereinafter in this Part called an "accepted plan") for that transportation study area, the province or a municipality may, subject to subsection (5), apply to the Commission for such orders as the Commission may make under section 6 and as are necessary to carry out the accepted plan.

(2) The Commission may receive an application in respect of a transportation study area that includes only a part of an urban area if the Commission is satisfied that the accepted plan materially affects only those municipalities located wholly or in part in the transportation study area to which the accepted plan relates.

(6) The Commission may, if it deems it necessary to do so, make rules for the handling of applications under subsection (1), and may by such rules prescribe the periods during which applications will be received by the Commission and may adopt an order of priorities governing the receipt by it of any such applications.

Paragraph 5(1)(a) of the Act provides as follows:

5. (1) The accepted plan, together with the financial plan, shall be filed with the Commission and the Commission may accept the transportation plan and the financial plan either as submitted or with such changes in either of them as the Commission considers necessary, if

(a) The financial plan will not, in the opinion of the Commission, either

(i) impose on any railway company affected thereby any costs and losses greater than the benefits and payments receivable by the railway company under the plan, or

(ii) confer on any railway company affected thereby any benefits and payments greater than the costs and losses incurred by the railway company under the plan;

Subsection 5(2) sets out the requirement for a hearing before making any order under section 6 in respect of any accepted plan, stating as follows:

En réponse à l'argument suivant lequel il y a violation des règles de la justice naturelle, l'intimé prétend que les compagnies de chemin de fer auront le droit de faire valoir pleinement leurs arguments sur toute la question du déplacement. Elle souligne que Canadien Pacifique a déposé en même temps que la demande relative à la phase I des éléments de preuve se rapportant à la phase II.

Voici le texte des paragraphes 3(1), 3(2) et 3(6) de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*:

3. (1) Lorsque, relativement à une zone d'une province incluant ou comprenant une zone urbaine, (ci-après appelée à la présente Partie «zone d'étude des transports»), le gouvernement de la province et toutes les municipalités situées dans cette zone ont accepté un plan d'aménagement urbain et un plan de transport, (ci-après appelé à la présente Partie un «plan accepté») pour cette zone d'étude des transports, la province ou une municipalité peut, sous réserve du paragraphe (5), demander à la Commission de rendre les ordonnances qu'elle peut rendre en vertu de l'article 6 et qui sont nécessaires à la réalisation du plan.

(2) La Commission peut recevoir une demande relative à une zone d'étude des transports qui ne comprend qu'une partie d'une zone urbaine si la Commission est convaincue que le plan accepté n'a une incidence importante que sur les municipalités situées en tout ou en partie dans la zone d'étude des transports à laquelle le plan accepté se rapporte.

(6) La Commission peut, si elle l'estime nécessaire, établir des règles concernant la façon de traiter les demandes présentées en vertu du paragraphe (1), et elle peut, au moyen de ces règles, prescrire les époques pendant lesquelles des demandes seront reçues; elle peut également adopter un ordre de priorité pour la réception de ces demandes.

L'alinéa 5(1)a) de la Loi porte:

5. (1) Le plan accepté, accompagné du plan de financement, doit être déposé devant la Commission et celle-ci peut accepter le plan de transport et le plan de financement, tels qu'ils ont été soumis ou avec telles modifications à l'un ou à l'autre qu'elle estime nécessaires

a) si, de l'avis de la Commission, le plan de financement ne doit

(i) ni occasionner à une quelconque compagnie de chemin de fer qu'il met en cause des frais et des pertes supérieurs aux avantages et aux versements qu'elle peut recevoir en vertu de ce plan,

(ii) ni accorder à une quelconque compagnie de chemin de fer qu'il met en cause des avantages et des versements supérieurs aux frais et aux pertes qui lui sont occasionnés par ce plan;

Le paragraphe 5(2) prévoit qu'une audience doit être tenue avant le prononcé de toute ordonnance en vertu de l'article 6 relativement à tout plan accepté; en voici le libellé:

5. ...

(2) Before making any order under section 6 in respect of any accepted plan, the Commission shall hold a hearing thereon.

As previously stated, counsel for the railways and the city of Regina were agreed that the Court had jurisdiction to entertain the application for prohibition under section 18 of the *Federal Court Act* and should proceed to determine the statutory issue pertaining to the Phase II application on its merits. I expressed serious misgivings about this because of the recent decision of the Federal Court of Appeal in *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission* [[1986] 3 F.C. 548 (C.A.)]. The reasons for judgment applied equally to the other appeal decision in *Canadian Pacific Limited v. Canadian Transport Commission* [Indexed as: *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*].<sup>1</sup> Both cases were appeals from the decisions of Mr. Justice Pinard dismissing the applications of the railways for prohibition and *certiorari* against a decision of the Canadian Transport Commission dated February 8, 1985 [WDR 1985-02].

The Commission's decision dealt with and rejected preliminary motions brought by the railways to strike the application for Phase I relocation filed by the city of Regina. After dealing exhaustively with substantially the same arguments of statutory non-compliance and consequent lack of jurisdiction as are now advanced in respect of the Phase II application, the Commission concluded as follows:

In our opinion, the conditions precedent to the receipt of the relocation application by the Commission have been satisfied and the application filed is not one which is beyond the jurisdiction of this Commission to grant or deny, based on the evidence to be adduced by the parties following a public hearing on the merits. Furthermore, Canadian Pacific Limited and the Canadian National Railway Company have failed to discharge the onus of proof imposed by law to show why the

5. ...

(2) Avant de rendre une ordonnance en vertu de l'article 6 relativement à un plan accepté qu'elle a reçu, la Commission doit tenir une audience au sujet de celui-ci.

Comme je l'ai déjà dit, les avocats des compagnies de chemin de fer et de la ville de Regina ont été d'accord pour dire que la Cour était habilitée à connaître de la demande de bref de prohibition fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* et qu'elle devrait statuer sur le bien-fondé de la demande relative à la phase II. J'ai exprimé des doutes sérieux sur ce point en raison de la décision récente de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports* [[1986] 3 C.F. 548 (C.A.)]. Les motifs de jugement de cet arrêt s'appliquaient également à l'autre décision rendue en appel dans l'affaire *Canadien Pacifique Limitée c. Commission canadienne des transports* [Répertorié: *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des Transports*]<sup>1</sup>. Ces deux arrêts constituaient les appels formés contre les décisions du juge Pinard rejetant les demandes présentées par les compagnies de chemin de fer afin d'obtenir des brefs de prohibition et de *certiorari* à l'encontre d'une décision de la Commission canadienne des transports en date du 8 février 1985 [WDR 1985-02].

Dans sa décision, la Commission a rejeté les requêtes préliminaires présentées par les compagnies de chemin de fer afin de faire radier la demande relative à la phase I du déplacement, déposée par la ville de Regina. Après avoir examiné en détail les mêmes arguments pour l'essentiel que ceux qui sont maintenant avancés quant à la demande relative à la phase II en ce qui concerne le non respect des dispositions législatives et l'incompétence qui en découle, la Commission a conclu:

À notre avis, les conditions suspensives à la réception par la Commission de la requête de déplacement ont été respectées et la Commission possède les compétences voulues pour agréer ou rejeter ladite requête à partir des témoignages présentés par les intéressés lors de l'audience publique. En outre, Canadien Pacifique Limitée et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada n'ont pas réussi à prouver, aux termes de la Loi, pourquoi la requête de la ville de Regina devrait être

<sup>1</sup> Reported: [1986] 3 F.C. 548 (C.A.).

<sup>1</sup> Publiée: [1986] 3 C.F. 548 (C.A.).

Application of the City of Regina should be struck out. Accordingly, for all of the above reasons the motions brought by both CP and CN to strike the Application are denied.

Pinard J., held that section 29 of the *Federal Court Act* deprived the Trial Division of section 18 jurisdiction because the Commission's decision to receive the Phase I application essentially dealt with a question of law and of jurisdiction that could be appealed to the Federal Court of Appeal by virtue of subsection 64(2) of the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65)].

The Federal Court of Appeal unanimously agreed with that result. Hugessen J., stated the Court's conclusion in *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, *supra*, at page 552 as follows:

Accordingly we conclude that the Trial Division was without jurisdiction to entertain the applications for prohibition and *certiorari* because the impugned decision of the Commission, although simply an interlocutory ruling, raised a question of law or of jurisdiction which could properly have been made the subject of an appeal to this Court under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*. We recognize that in so holding we have gone further than was explicitly decided by this Court in *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1982] 1 F.C. 458 (C.A.) but the facts of that case did not require the Court to consider the broader aspects of the question which we decide today.

The railways sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada. Their applications were denied in December, 1986.

The Commission's letter of August 21, 1985 explicitly states that "the Commission is satisfied that no statutory conditions precedent are outstanding in respect of the Phase II application and therefore the Phase II application is considered to be received within the meaning of Part I of the R.R.C.A. as of this date". The issue of the case at this juncture, as I see it, is whether this is an appealable "decision" or "interlocutory ruling" within the purview of the judgment of the Federal

radiée. Par conséquent, pour toutes les raisons susmentionnées, les requêtes en radiation de CP et CN sont rejetées.

Le juge Pinard a statué que l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* retirait à la Division de première instance la compétence conférée par l'article 18 parce que la décision de la Commission de recevoir la demande relative à la phase I concernait essentiellement une question de droit et de compétence dont il pouvait être interjeté appel à la Cour d'appel fédérale en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17 (mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65)].

La Cour d'appel fédérale a souscrit à l'unanimité à cette conclusion. Le juge Hugessen a énoncé à la page 552 de l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, précité, la décision de la Cour:

Par conséquent, nous concluons que la Division de première instance n'avait pas compétence pour juger les demandes de brefs de prohibition et de *certiorari* parce que la décision contestée de la Commission, bien qu'elle soit simplement une décision interlocutoire, soulevait une question de droit ou une question de compétence qui aurait pu régulièrement faire l'objet d'un appel devant cette Cour conformément au paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*. Nous sommes conscients qu'en nous prononçant de la sorte nous allons au-delà des conclusions explicites de cette Cour dans l'affaire *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. La Commission canadienne des transports*, [1982] 1 C.F. 458 (C.A.), mais les faits dans cette affaire n'exigeaient pas que la Cour considère les aspects plus vastes de la question que nous décidons aujourd'hui.

Les compagnies de chemin de fer ont demandé l'autorisation d'interjeter appel de cette décision à la Cour suprême du Canada. Leurs demandes ont été rejetées en décembre 1986.

Dans sa lettre du 21 août 1985, la Commission déclare expressément [TRADUCTION] «[qu'elle] est convaincue que toutes les conditions suspensives prévues dans la loi ont été remplies en ce qui concerne la demande relative à la phase II et que celle-ci est donc reçue au sens de la Partie I de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer à compter de cette date*». J'estime qu'il faut donc, à ce stade du litige, déterminer s'il s'agit d'une «décision» qui peut faire

Court of Appeal in *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, supra. If the answer is in the affirmative then I am clearly bound by the appellate decision.

Subsection 64(2) of the *National Transportation Act* reads as follows:

64. ...

(2) An appeal lies from the Commission to the Federal Court of Appeal upon a question of law, or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained from that Court upon application made within one month after the making of the order, decision, rule or regulation sought to be appealed from or within such further time as a judge of that Court under special circumstances allows, and upon notice to the parties and the Commission, and upon hearing such of them as appear and desire to be heard; and the costs of such application are in the discretion of that Court.

Section 29 of the *Federal Court Act* states:

29. Notwithstanding sections 18 and 28, where provision is expressly made by an Act of the Parliament of Canada for an appeal as such to the Court, to the Supreme Court, to the Governor in Council or to the Treasury Board from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except to the extent and in the manner provided for in that Act.

As Mr. Justice Hugessen pointed out in his reasons for judgment in the *Canadian Pacific [Canadian National]* appeal decision, the focus of the text of subsection 64(2) of the *National Transportation Act* is on the appealable question of law or jurisdiction rather than on the actual form of the decision or order sought to be appealed from. The learned Judge was led to conclude [at page 552] that "the emphasis of section 64 is on the 'question', be it of law or jurisdiction, rather than on the technical vehicle by which the matter was dealt with by the Commission".

The case of *Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, [1982] 1 F.C. 458 (C.A.) was an appeal from a decision of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission in an application by CN for the abandonment of a line of railway in British

l'objet d'un appel ou d'une «décision interlocutoire» au sens de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, précité. Si la réponse est affirmative, je suis manifestement lié par la décision rendue en appel.

Le paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* porte:

64. ...

(2) Les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, quand une autorisation à cet effet a été obtenue de ladite Cour sur demande faite dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, l'arrêt ou le règlement dont on veut appeler a été établi, ou dans telle autre limite de temps que le juge permet dans des circonstances spéciales, après avis aux parties et à la Commission, et après audition de ceux des intéressés qui comparaissent et désirent être entendus; et les frais de cette demande sont à la discrétion de ladite Cour.

L'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit:

29. Nonobstant les articles 18 et 28, lorsqu'une loi du Parlement du Canada prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour, la Cour suprême, le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor, d'une décision ou ordonnance d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral, rendue à tout stade des procédures, cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté appel, faire l'objet d'examen, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf dans la mesure et de la manière prévues dans cette loi.

Comme le juge Hugessen l'a souligné dans ses motifs de jugement dans l'arrêt *Canadien Pacifique [Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada]*, on insiste au paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* sur la question de droit ou de compétence pouvant faire l'objet d'un appel plutôt que sur la forme même de la décision ou ordonnance dont on veut appeler. Le juge a été amené à conclure [à la page 552] «qu'à l'article 64, l'accent porte sur la «question», qu'il s'agisse d'une question de droit ou d'une question de compétence, plutôt que sur le procédé auquel a eu recours la Commission pour régler l'affaire dont elle était saisie».

Dans l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, [1982] 1 C.F. 458 (C.A.), un appel avait été formé contre la décision rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports relative-

Columbia. The Commission ruled at an oral hearing that information as to costs and revenues filed by the railway in support of its application had to be disclosed to the respondent British Columbia Forest Products pursuant to section 331 of the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2]. The issue was whether this "carefully circumscribed" ruling of the Commission was an "appealable decision" under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*. The Court held that it was.

Urie J., *per curiam*, said at page 463:

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*.

Counsel for the railways take the position that the Commission's letter of August 21, 1985 does not qualify as an appealable decision or order, interlocutory or otherwise, that raises an issue between the parties from which legal obligations could flow. In other words, there was no *lis* or justiciable controversy like the one before the Commission on the motions to strike the Phase I application. Counsel for the city of Regina supported this position. Counsel for Canadian Pacific draws the interesting analogy that all the letter of August 21, 1985 did was simply confirm that an application had been received sufficient to start the time running for the filing of answers and that this was no different in actuality from the action of a registrar or a clerk of an ordinary court confirming that a pleading or other court document had been duly filed. Counsel for the railways are insistent that the Commission's letter represented nothing more than an acknowledgment of the receipt of the City's Phase II application that marked the inception of the pleading process. In any event, they submit that the waiver or acquiescence of the

ment à une demande d'abandon par le CN d'une ligne de chemin de fer en Colombie-Britannique. La Commission a statué à l'instruction que les renseignements relatifs à l'état des frais et revenus déposés par le chemin de fer à l'appui de sa demande devaient être divulgués à l'intimée British Columbia Forest Products conformément à l'article 331 de la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2]. Il s'agissait de déterminer si cette décision «soigneusement circonscrite» de la Commission constituait une «décision dont on peut former appel» selon le paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*. La Cour a jugé que tel était le cas.

Le juge Urie a dit pour la Cour, à la page 463:

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 attribuait 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 transports*.

Les avocats des compagnies de chemin de fer estiment que la lettre de la Commission du 21 août 1985 ne constitue pas une décision ou une ordonnance, interlocutoire ou non, dont on peut former appel et qui soulève entre les parties une question litigieuse dont pourraient découler des obligations légales. En d'autres termes, ils pensent qu'il n'y avait pas de litige ou de controverse pouvant être soumise aux tribunaux comme c'était le cas pour les requêtes adressées à la Commission afin de faire radier la demande relative à la phase I. L'avocat de la ville de Regina s'est dit d'accord avec ce point de vue. L'avocat du Canadien Pacifique établit une intéressante analogie: il affirme que la lettre du 21 août 1985 n'a fait que confirmer la réception d'une demande qui constituait le point de départ du délai imparti pour produire les réponses et que cela n'était en réalité pas différent de la mesure prise par un greffier ou un préposé au greffe d'un tribunal ordinaire afin de confirmer qu'une procédure ou un autre document de la cour a été déposé suivant les règles. Les avocats des compagnies de chemin de fer soulignent avec insis-

parties cures any contingent defect of jurisdiction relating to procedural matters or requirements.

Counsel for the Commission came under fire from counsel for the railways in adopting what was alleged to be an aggressive, adversarial position. In my view, the submissions made by counsel for the Commission related solely to the question of jurisdiction and contained no hint of adversarial impropriety.

The law is clear that the consent or agreement of the parties cannot confer jurisdiction on a court where none in fact exists. This is especially so in the case of a court like the Federal Court, which is a creature of statute whose jurisdiction is defined and limited by the instrument of its creation. While consent cannot cure a total want of jurisdiction touching the subject-matter of a claim or controversy, contingent defects of jurisdiction relating to purely procedural requirements may be waived in appropriate circumstances. Matters of practice and questions of jurisdiction are two separate and distinct things. The total absence of jurisdiction under a statute with respect to a particular subject-matter is quite a different thing from a procedural irregularity which may be waived by agreement or by taking a step in the proceeding without raising objection. Where a court pronounces judgment in a matter over which it has no jurisdiction, the decision amounts to nothing. See De Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., at page 422; *Farquharson v. Morgan*, [1894] 1 Q.B. 552 (C.A.), at page 560; *Township of Cornwall v. Ottawa and New York Railway Co. et al.* (1916), 52 S.C.R. 466; 30 D.L.R. 664; *Canadian Pacific Railway Co. v. Fleming* (1893), 22 S.C.R. 33; *Dominion Cannery Ltd. v. Costanza*, [1923] S.C.R. 46; [1923] 1 D.L.R. 551; *Mulvey vs The Barge Neosho* (1919), 19 Ex.C.R. 1; *Harris Abattoir Co. Ltd. v. SS. Aledo & Owners*, [1923] Ex.C.R. 217; and *Essex Incorporated Congregational Church Union v. Essex County Council*, [1963] A.C. 808 (H.L.).

tance que la lettre de la Commission ne représentait qu'un accusé de réception de la demande présentée par la ville relativement à la phase II, ce qui marquait le début des plaidoiries. De toute manière, ils prétendent que la renonciation ou le consentement des parties remédie à toute incompétence éventuelle concernant les questions de procédure ou les exigences relatives à celle-ci.

L'avocat de la Commission a été sérieusement critiqué par les avocats des compagnies de chemin de fer pour avoir adopté une position qualifiée d'agressive et d'accusatoire. À mon avis, les arguments de l'avocat de la Commission ne concernaient que la question de la compétence et ne manifestaient aucune agressivité déplacée.

La loi est claire: le consentement ou l'accord des parties ne peut conférer compétence à une cour lorsqu'une telle compétence n'existe pas. C'est particulièrement le cas d'une cour comme la Cour fédérale qui tire son existence de la loi et dont la compétence est définie et limitée par sa loi constitutive. Toutefois, si le consentement ne peut remédier à l'absence totale de compétence relativement à l'objet d'une revendication ou d'une polémique il est possible, dans certaines circonstances, de renoncer à invoquer le défaut éventuel de compétence en ce qui concerne des exigences relevant purement du domaine de la procédure. Les questions de pratique et les questions de compétence sont deux choses tout à fait distinctes. L'absence totale de compétence en vertu de la loi en ce qui a trait à une question particulière est tout à fait différente d'une irrégularité dans la procédure à laquelle il est possible de passer outre avec le consentement des parties ou en prenant une mesure dans les procédures sans soulever d'objection. Lorsqu'une cour statue sur une question sur laquelle elle n'a pas compétence, son jugement n'a aucune valeur. Voir De Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, 4<sup>e</sup> éd., à la page 422; *Farquharson v. Morgan*, [1894] 1 Q.B. 552 (C.A.), à la page 560; *Township of Cornwall v. Ottawa and New York Railway Co. et al.* (1916), 52 R.C.S. 466; 30 D.L.R. 664; *Canadian Pacific Railway Co. v. Fleming* (1893), 22 R.C.S. 33; *Dominion Cannery Ltd. v. Costanza*, [1923] R.C.S. 46; [1923] 1 D.L.R. 551; *Mulvey vs The Barge Neosho* (1919), 19 R.C.É. 1; *Harris Abattoir Co. Ltd. v. SS. Aledo & Owners*, [1923] R.C.É. 217; et *Essex Incorporated Congregational Church Union v. Essex County Council*, [1963] A.C. 808 (H.L.).

Lord Reid stated the following conclusion in the *Essex Church* case, *supra*, at pages 820-821:

... in my judgment, it is a fundamental principle that no consent can confer on a court or tribunal with limited statutory jurisdiction any power to act beyond that jurisdiction, . . .

Anglin J., expressed the same view in *Dominion Cannery Ltd. v. Costanza*, *supra*, when he said at pages 66-67 S.C.R.; 568 D.L.R.:

Where a court is deprived of jurisdiction over a subject by statute no acquiescence—not even express consent—can confer jurisdiction upon it.

In some cases the courts have recognized an agreed departure or deviation from the standard practice and procedure in dealing with a subject-matter over which the court had ultimate jurisdiction on the basis of the parties having agreed to abide by the court's decision. In these exceptional circumstances, the court assumes the role of quasi-arbitrator whose decision is not subject to review or appeal. I am unable to conclude that the present case falls within this *extra curiam* category. On the contrary, it seems to me that the first question calling for answer in the case is whether the consent of the parties can give the Court jurisdiction over a particular subject-matter from which it may have been divested by statute. In my opinion, the mere consent of the parties is ineffectual to accomplish such an end. In short, consent cannot give the court a jurisdiction which statutory authority denies.

Essentially, the case poses the perplexing conundrum of how this Court can possess jurisdiction to prohibit the Commission from proceeding with the hearing of the Phase II application of the city of Regina when it was determined by the Federal Court of Appeal that it had no jurisdiction to prohibit the hearing of the City's Phase I application. According to the applicants, the answer is said to lie in the fact that the Commission made a decision on the merits of the controversy arising from the Phase I application, while the decision or order or ruling, call it what you will, with respect to the Phase II application was nothing more than an acknowledgment of its receipt. If that is so, then the next question that suggests itself, as it seems to me, is what is the prerogative remedy of

Lord Reid a tiré la conclusion suivante aux pages 820 et 821 de l'affaire *Essex Church*, précitée:

[TRADUCTION] ... à mon avis, c'est un principe fondamental qu'aucun consentement ne peut habiliter une cour ou un tribunal possédant une compétence limitée à outrepasser cette compétence . . .

Le juge Anglin a exprimé le même point de vue dans l'affaire *Dominion Cannery Ltd. v. Costanza*, précitée, lorsqu'il a dit aux pages 66 et 67 R.C.S.; 568 D.L.R.:

[TRADUCTION] Lorsque la loi ne confère pas à une cour la compétence sur une question, aucun consentement—pas même un consentement exprès—ne peut la rendre compétente.

Dans certains cas, les cours ont admis une exception ou une dérogation à la procédure et à la pratique courantes suivies quant à une question sur laquelle la cour est compétente en dernier ressort parce que les parties ont consenti à se conformer à la décision de la cour. Dans ces circonstances exceptionnelles, la cour joue le rôle d'un quasi-arbitre dont la décision n'est pas susceptible d'examen ou d'appel. Il m'est impossible de conclure que l'espèce entre dans cette catégorie *extra curiam*. Au contraire, il me semble que la première question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si le consentement des parties peut rendre la Cour compétente à connaître d'une question à l'égard de laquelle la loi ne lui a pas donné compétence. À mon avis, le simple consentement des parties ne suffit pas pour atteindre un tel objectif. En résumé, le consentement des parties ne peut conférer à une cour la compétence que le pouvoir législatif lui refuse.

La présente affaire pose pour l'essentiel la question compliquée de savoir comment cette Cour pourrait avoir compétence pour interdire à la Commission de procéder à l'audition de la demande présentée par la ville de Regina relativement à la phase II alors que la Cour d'appel fédérale a statué qu'elle n'était pas habilitée à interdire l'audition de la demande présentée par la ville en ce qui concerne la phase I. Selon les requérantes, la réponse se trouve dans le fait que la Commission a rendu une décision sur le bien-fondé de la controverse découlant de la demande relative à la phase I tandis que la décision, l'ordonnance ou l'arrêt, quel que soit le nom qu'on lui donne, portant sur la demande relative à la phase II n'était rien de plus qu'un accusé de réception de

prohibition seeking to prohibit. The applicants' ready response is the want of jurisdiction in the Commission to entertain Phase II that is apparent on the face of the proceedings, pointing out that in such a case the availability of prohibition is not dependent on the existence of any decision by a statutory tribunal. I agree that prohibition will lie to prevent the exercise of a patent defect of jurisdiction by a statutory tribunal without having to await the outcome of a final decision. I express no opinion beyond this on the question of the apparent defect of jurisdiction by reason that this would entail going into the merits of the controversy before having first cleared the hurdle of the jurisdictional issue.

In my opinion, the short question posed by that issue is whether the letter of August 21, 1985 was an order or decision of the Commission upon a question of law or of jurisdiction from which an appeal lay to the Federal Court of Appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*.

Subsection 46(1) of the *National Transportation Act* empowers the Canadian Transport Commission to make orders or regulations in the exercise of any statutory jurisdiction conferred on it by Parliament. By virtue of subsection 46(2), any such orders or regulations may be made to apply to any particular case or class of cases. Sections 57 to 63 of the Act deal with the topic of orders and decisions made by the Commission. Subsection 57(2) provides that the Commission may make interim orders and reserve further directions for an adjourned hearing of the matter or for further application.

The Commission is the administrative tribunal empowered by the *Railway Relocation and Crossing Act* to entertain applications to facilitate the relocation of railway lines or the rerouting of railway traffic in urban areas. I have already covered to some extent the statutory provisions

celle-ci. Si tel est le cas, il me semble que la question qui se pose ensuite est celle de savoir que cherche à interdire le bref de prohibition. Les requérantes répondent qu'il s'agit de l'incompétence de la Commission pour connaître de la demande relative à la phase II, défaut qui ressort manifestement des procédures elles-mêmes, tout en soulignant que dans un tel cas la possibilité d'obtenir un bref de prohibition ne dépend pas de l'existence d'une décision rendue par un tribunal constitué par la loi. Je reconnais qu'il y a lieu d'accorder un bref de prohibition sans attendre le résultat de la décision finale lorsqu'il s'agit d'empêcher un tribunal constitué par la loi d'exercer une compétence qu'il ne possède manifestement pas. Je ne commente pas plus longuement la question de l'incompétence apparente pour le motif qu'il me faudrait pour cela examiner le bien-fondé du litige avant d'avoir tout d'abord réglé la question de la compétence.

À mon avis, la question toute indiquée en ce qui concerne ce point consiste à déterminer si la lettre du 21 août 1985 constituait une ordonnance ou une décision de la Commission sur une question de droit ou sur une question de compétence dont on pouvait interjeter appel à la Cour d'appel fédérale en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*.

Le paragraphe 46(1) de la *Loi nationale sur les transports* habilite la Commission canadienne des transports à rendre des ordonnances ou à établir des règlements pour exercer toute compétence qui lui est conférée par le Parlement. Selon le paragraphe 46(2), ces ordonnances ou règlements peuvent être rendus applicables à un cas particulier ou à une catégorie de cas. Les articles 57 à 63 de la Loi concernent les décisions et ordonnances de la Commission. Le paragraphe 57(2) prévoit que la Commission peut rendre une ordonnance provisoire et se réserver la faculté de donner de plus amples instructions soit à une audition ajournée de l'affaire, soit sur une nouvelle requête.

La Commission est le tribunal administratif habilité par la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* à entendre les demandes visant à faciliter le déplacement des lignes de chemin de fer ou le réacheminement du trafic ferroviaire en milieu urbain. J'ai déjà exa-

which seem to be particularly applicable to the exercise of the Commission's statutory jurisdiction.

To recapitulate, subsection 3(1) of the Act provides that a municipality may apply to the Commission for orders compelling the relocation of railway facilities within an area referred to as a transportation study area where: (a) such transportation study area includes or comprises an urban area; and (b) the government of the province and all the municipalities in that transportation study area have agreed upon an urban development plan and a transportation plan (therein referred to as an "accepted plan"). Pursuant to subsection 3(2), the Commission may receive an application in respect of a transportation study area that includes only a part of an urban area if the Commission is satisfied that the accepted plan materially affects only those municipalities located wholly or in part in the transportation study area to which the accepted plan relates. Subsection 3(6) authorizes the Commission to make such rules as it deems necessary for the handling of applications under subsection 3(1) and the governing of the time periods of their receipt and the order of priorities thereof.

The Commission's letter of August 21, 1985 stated unequivocally that the Phase II relocation application filed by the city of Regina was considered to have been received within the meaning of Part I of the *Railway Relocation and Crossing Act*. In making this determination, the Commission satisfied itself that the accepted plan materially affected only those municipalities located wholly or in part within the transportation study area to which the accepted plan related and that there were no statutory conditions precedent left outstanding in respect of the Phase II application. Clearly, the Commission formulated an opinion regarding its statutory authorization to receive the Phase II relocation plan. In my opinion, this ruling was a decision or order on a question of law or of jurisdiction from which legal consequences would inevitably flow, notwithstanding that nothing further was ordered or required to be done at that particular stage pursuant to such ruling. In my

miné dans une certaine mesure les dispositions législatives qui semblent particulièrement applicables à l'exercice de la compétence conférée par la loi à la Commission.

<sup>a</sup> En résumé, le paragraphe 3(1) de la Loi prévoit qu'une municipalité peut demander à la Commission de rendre des ordonnances tendant au déplacement des installations ferroviaires dans une zone <sup>b</sup> appelée zone d'étude des transports lorsque (a) une telle zone d'étude des transports inclut ou comprend une zone urbaine et (b) le gouvernement de la province et toutes les municipalités situées dans ladite zone d'étude des transports ont accepté un <sup>c</sup> plan d'aménagement urbain et un plan de transport (ci-après appelé un «plan accepté»). Selon le paragraphe 3(2), la Commission peut recevoir une demande relative à une zone d'étude des transports qui ne comprend qu'une partie d'une zone urbaine <sup>d</sup> si elle est convaincue que le plan accepté n'a une incidence importante que sur les municipalités situées en tout ou en partie dans la zone d'étude des transports à laquelle le plan accepté se rapporte. En vertu du paragraphe 3(6), la Commission <sup>e</sup> peut établir les règles qu'elle estime nécessaires pour le traitement des demandes présentées en vertu du paragraphe 3(1) et elle peut prescrire les époques pendant lesquelles ces demandes peuvent être reçues et adopter un ordre de priorité à leur <sup>f</sup> égard.

Dans sa lettre du 21 août 1985, la Commission a indiqué sans équivoque qu'elle considérait que la demande présentée par la ville de Regina relative- <sup>g</sup> ment au déplacement en cause dans la phase II avait été reçue au sens de la Partie I de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*. En parvenant à cette décision, la Commission s'était assurée que le plan accepté <sup>h</sup> n'avait une incidence importante que sur les municipalités situées en tout ou en partie dans la zone d'étude des transports à laquelle le plan accepté se rapportait et que toutes les conditions suspensives imposées par la loi avaient été remplies en ce qui <sup>i</sup> concerne la demande relative à la phase II. La Commission a manifestement formulé une opinion en ce qui concerne le pouvoir que lui confère la loi de recevoir la phase II du plan de déplacement. À <sup>j</sup> mon avis, cela constituait une décision ou une ordonnance sur une question de droit ou sur une question de compétence qui entraînerait inévitable-

view, it is immaterial that the ruling was issued and communicated in letter form. In the result, I find that the decision contained in the Commission's letter of August 21, 1985 dealt with a question of law or of jurisdiction from which an appeal lay to the Federal Court of Appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*. It follows therefore that this Court is precluded by section 29 of the *Federal Court Act* from granting prohibition.

For these reasons, the applicants' motions are dismissed with costs to the respondent.

ment des conséquences au point de vue juridique, même si cette mesure n'ordonnait pas ni n'exigeait de faire autre chose à ce stade. J'estime qu'il importe peu que la décision ait été communiquée et énoncée sous forme de lettre. Je conclus finalement que la décision figurant dans la lettre de la Commission en date du 21 août 1985 portait sur une question de droit ou une question de compétence dont on peut interjeter appel à la Cour d'appel fédérale en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*. Par conséquent, l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* interdit à cette Cour d'accorder un bref de prohibition.

<sup>c</sup> Par ces motifs, les requêtes présentées par les requérantes sont rejetées avec dépens à l'intimée.