

A-495-82

A-495-82

Allied Auto Parts Ltd. (Appellant) (Applicant)

v.

Canadian Transport Commission and City of Winnipeg (Respondents) (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald J. and Lalande D.J.—Winnipeg, October 7; Ottawa, November 3, 1982.

Judicial review — Applications to review — Transportation — Application to review and set aside Order of Railway Transport Committee authorizing construction of railway crossing and subway, and appeal from Order under s. 64(2), National Transportation Act — Appellant requested hearing to state objections — Commission twice requested details of objections but none forthcoming — Evidence that Commission considered City's application prior to final request for submissions — Commissioners making Order aware Commission President indicated to Minister of Transport order would be issued if funding authorized — Order made 18 days after second request for submissions, no hearing having been held — S. 28 application dismissed and Order certified valid — No denial of audi alteram partem rule or duty to act fairly as on facts appellant had reasonable opportunity to be heard — Consideration of application prior to final request for submissions not breach of natural justice, no formal order having been made — Committee still free to consider fairly and give effect to relevant objections — Lalande D.J. adding that question of appellant's private interest outside Commission's jurisdiction which is restricted to "protection, safety and convenience of public" by Railway Act and Railway Relocation and Crossing Act — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 28, 29 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 46(1)(a), 64(2) as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 196, 197, 198 — Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12, s. 16(2) — Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C., c. 1142, ss. 21, 22, 29, 30, 31, 32, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58-65.

Judicial review — Statutory appeals — National Transportation Act, s. 64(2) — Appeal against Order of Railway Transport Committee authorizing construction of railway crossing and subway — Commission requesting details of objections but none forthcoming — Order made without hearing — No breach of natural justice — Order upheld — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(2) as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65.

Allied Auto Parts Ltd. (appelante) (requérante)

c.

Commission canadienne des transports et Ville de Winnipeg (intimées) (intimées)

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juge Heald et juge suppléant Lalande—Winnipeg, 7 octobre; Ottawa, 3 novembre 1982.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Transports — Demande d'examen et d'annulation d'une ordonnance du Comité des transports par chemin de fer autorisant la construction d'un passage à niveau et d'un passage inférieur, et appel de cette ordonnance sous le régime de l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports — L'appelante a demandé une audience pour exposer ses objections — A deux reprises, la Commission a demandé des détails sur les objections, mais aucun n'a été fourni — Il y a preuve que la Commission a examiné la demande avant la dernière demande d'observations — Les commissaires rendant l'ordonnance savaient que le président de la Commission avait indiqué au ministre des Transports que l'ordonnance serait rendue si une subvention était approuvée — L'ordonnance a été rendue 18 jours après la deuxième demande d'observations, aucune audience n'ayant été tenue — La demande fondée sur l'art. 28 est rejetée, et l'ordonnance certifiée valide — Il n'y a pas eu dénégation de la règle audi alteram partem ni de l'obligation d'agir équitablement puisque, compte tenu des faits, l'appelante a eu une possibilité raisonnable de se faire entendre — L'examen de la demande avant la dernière demande d'observations ne constitue pas une violation de justice naturelle, aucune ordonnance officielle n'ayant été rendue — Il est toujours loisible au Comité d'examiner équitablement les objections pertinentes et d'y donner suite — Le juge suppléant Lalande ajoute que la question des intérêts particuliers de l'appelante ne relève pas de la compétence de la Commission qui est limitée à «la protection, la sécurité et la commodité du public» par la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28, 29 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 46(1)a, 64(2) mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 196, 197, 198 — Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12, art. 16(2) — Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C., chap. 1142, art. 21, 22, 29, 30, 31, 32, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58 à 65.

Contrôle judiciaire — Appels prévus par la loi — Loi nationale sur les transports, art. 64(2) — Appel d'une ordonnance du Comité des transports par chemin de fer autorisant la construction d'un passage à niveau et d'un passage inférieur — La Commission a demandé des détails d'objections mais aucun n'a été fourni — Ordonnance rendue sans audience — Aucune violation de justice naturelle — Ordonnance confirmée — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64(2) mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65.

Railways — Railway Transport Committee authorizing construction of temporary railway crossing and permanent subway — Application by Winnipeg opposed by citizens' group — Hearing requested by group — Group ignoring opportunity to state objections — Committee concluding grade separation required for safety, protection and convenience of public — Application to review and appeal from order rejected — Under Railway Act, s. 197(2) and Railway Relocation and Crossing Act, s. 16(2), Commission's role restricted to public's protection, safety and convenience — Appellant's private interest outside Commission's jurisdiction — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 197(2) — Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12, s. 16(2).

An appeal under section 64(2) of the *National Transportation Act* from an Order of the Railway Transport Committee was joined with an application for judicial review under section 28 of the *Federal Court Act*. The City of Winnipeg applied to the Canadian Transport Commission for an Order permitting the construction of a temporary crossing and a permanent subway under the railway tracks. A citizens' group, for which appellant was spokesman, wrote to the Committee objecting to the project and requesting a hearing to elaborate its objections. The Committee replied that "Unless there are other substantial objections there can be no reason to delay or deny the City's request for proposed works." The citizens' group repeated the request for a hearing, but ignored the opportunity to state its objections. Subsequently, the President of the Commission recommended to the Minister of Transport that a construction grant be approved. He added that "Should a grant be approved, an Order would be issued by the Railway Transport Committee authorizing construction..." The Committee repeated its request for specific objections. Eighteen days later the impugned Order was made, no request to delay making the Order until submissions were completed or to any particular date having been received. The appellant contends that the Committee, having requested submissions from the City and the appellant failed to observe the *audi alteram partem* rule or breached its duty to act fairly when it made the Order without having heard from the appellant. It was further argued that the Committee breached the rules of natural justice by having considered and approved the City's application prior to the final request for submissions. This last submission was founded on an undated recommendation by the Committee that a grant of funds be authorized for construction of the underpass after a thorough assessment of the application. The recommendation concluded that the grade separation was required for the "safety, protection and convenience of the public".

Held (Heald J. dissenting), the section 28 application should be dismissed and on the appeal the Order of the Railway Transport Committee certified as valid.

Per Thurlow C.J.: The appellant's complaint that it was not afforded a reasonable opportunity to be heard has a hollow

Chemins de fer — Le Comité des transports par chemin de fer a autorisé la construction d'un passage à niveau provisoire et d'un passage inférieur permanent — Demande formulée par Winnipeg contestée par un groupe de citoyens — Audience demandée par le groupe — Le groupe n'a pas tenu compte de la possibilité d'exposer des objections — Le Comité a conclu que la sécurité, la protection et la commodité du public exigeaient la construction d'un croisement étagé — La demande d'examen et l'appel de l'ordonnance sont rejetés — En vertu de l'art. 197(2) de la Loi sur les chemins de fer et de l'art. 16(2) de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, la fonction de la Commission porte uniquement sur la protection, la sécurité et la commodité du public — Les intérêts particuliers de l'appelante ne relèvent pas de la compétence de la Commission — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 197(2) — Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12, art. 16(2).

L'appel formé sous le régime de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* contre une ordonnance du Comité des transports par chemin de fer a été suivi d'une demande de contrôle judiciaire sous l'empire de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La ville de Winnipeg a demandé à la Commission canadienne des transports de rendre une ordonnance autorisant la construction d'un passage à niveau provisoire et d'un passage inférieur permanent sous les voies ferrées. Un groupe de citoyens, dont l'appelante était le porte-parole, a écrit au Comité pour s'opposer au projet et pour demander la tenue d'une audience afin d'exposer ses objections. Le Comité a répondu que «À moins d'autres objections importantes, il n'y a pas lieu de retarder ni de rejeter la requête de la ville relative aux travaux projetés.» Le groupe de citoyens a réitéré la demande d'audience, mais n'a pas tenu compte de la possibilité d'exposer ses objections. Par la suite, le président de la Commission a recommandé au ministre des Transports d'approuver une subvention de construction. Il a ajouté que «Si une subvention était approuvée, le Comité des transports par chemin de fer rendrait une ordonnance autorisant la construction...» Le Comité a réitéré sa demande d'objections précises. Dix-huit jours plus tard, le Comité a prononcé l'ordonnance contestée, n'ayant pas reçu de demande sollicitant le report de sa décision à une date particulière ou pour permettre la rédaction d'un exposé d'observations. L'appelante fait valoir que le Comité, ayant demandé à la ville et à l'appelante de soumettre des observations, a omis de respecter la règle *audi alteram partem* ou ne s'est pas acquitté de son obligation d'agir équitablement en rendant l'ordonnance sans avoir entendu les observations de l'appelante. On a fait valoir en outre que le Comité a violé les règles de justice naturelle en examinant et en approuvant la requête de la ville avant la demande finale d'observations. Ce dernier argument reposait sur une recommandation non datée du Comité, savoir l'approbation d'une subvention pour la construction du passage inférieur après un examen approfondi de la demande. La recommandation a conclu que «la sécurité, la protection et la commodité du public» exigeaient la construction du croisement étagé.

Arrêt (le juge Heald dissident): la demande fondée sur l'article 28 devrait être rejetée, et, dans l'appel, l'ordonnance du Comité des transports par chemin de fer est certifiée valide.

Le juge en chef Thurlow: La plainte de l'appelante selon laquelle elle n'a pas eu une possibilité raisonnable de se faire

ring. The appellant neither sent a statement of objections nor gave the Committee any reason to think it would do so after two requests by the Committee. The fact that the City's applications for construction and funding had been considered and approved prior to the final request for the appellant's submissions does not mean that the Committee had deprived itself of its capacity to consider fairly and give effect to any relevant objections. No formal order had been made and until such time it was open to the Committee to change its view. No rule of law or procedure requires that a tribunal defer consideration of an application and formulation of its opinion on the chance that someone would intervene. Although the Committee warned that it would not delay or deny the City's request unless substantial objections were put forward, that does not mean that the Committee would not consider and give effect to any relevant objection that had persuasive force. Also, since the appellant did not put any basis for its objections before the Committee, the fact that the Committee had reached its conclusion, cannot be said to have had any effect in foreclosing the appellant's objections.

Per Lalande D.J.: Both section 197(2) of the *Railway Act* and section 16(2) of the *Railway Relocation and Crossing Act* refer the Commission to the "protection, safety and convenience of the public". Thus the Commission's adjudicative role is restricted to the protection, safety and convenience of the public. If the appellant is affected in its private interest by the lowering of the level of the street, it is a matter between it and the City and outside the Commission's jurisdiction. Also, the Commission's second request for submissions was a reminder of its previous request, so that in assessing procedural fairness an extra seventeen days have to be taken into account. Given the opportunity the appellant had to make its submissions, the Commission did not breach its duty of fairness.

Per Heald J. (dissenting): By not making written submissions the appellant failed to comply with the *Canadian Transport Commission General Rules* relating to intervention. However Rule 49 empowers the Commission to dispense with any and all of the forms of proceedings. The Committee's second request for submissions was in effect an extension of time granted to the appellant to make further submissions. What transpired before that extension is not germane to the issue of whether the Committee, in making its decision ten working days after granting the extension was acting properly and within its jurisdiction. Ten working days is an unreasonably short period of time given that the appellant was but one of several businesses to be affected by changes, and acting through solicitors who had to be instructed before submissions could be prepared and submitted. Applying the test from *The Committee for Justice and Liberty, et al. v. The National Energy Board, et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, reasonably well-informed persons could have a reasonable apprehension of bias in light of the fact that the Commissioners who made the Order under attack knew that the President of the Commission had indicated that a construction order would be issued should a funding grant be approved, and that such an order had been approved. Given this knowledge of the Commissioners, and the relatively short time given the appellant to make its submissions, the failure to wait for the appellant's submission was a serious breach of the rules of natural justice. The Railway Transport Committee should

entendre est malvenue. L'appelante n'a ni envoyé un exposé d'objections ni indiqué au Comité qu'elle le ferait après deux demandes formulées par le Comité. Le fait que les demandes de construction et de subvention formulées par la ville aient été examinées et approuvées avant qu'il soit demandé une dernière fois à l'appelante de soumettre des observations ne signifie pas que le Comité ne pouvait plus examiner équitablement les objections pertinentes et y donner suite. Aucune ordonnance officielle n'avait été rendue, et jusqu'à ce qu'elle le fût, il était loisible au Comité de changer d'idée. Aucune règle de droit ou de procédure n'exige d'un tribunal qu'il reporte l'examen d'une demande et la publication de son avis au cas où quelqu'un interviendrait. Bien que le Comité ait averti qu'il ne retarderait pas ni ne rejeterait la requête de la ville à moins d'objections importantes, cela ne voulait pas dire que le Comité ne prendrait pas en considération les objections pertinentes et convaincantes et qu'il n'y donnerait pas suite. De même, puisque l'appelante n'a fait valoir aucun motif d'objection devant le Comité, on ne saurait dire que le fait que le Comité ait tiré sa conclusion a eu pour effet d'empêcher toute objection de la part de l'appelante.

Le juge suppléant Lalande: Selon l'article 197(2) de la *Loi sur les chemins de fer* et l'article 16(2) de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, la Commission s'occupe de «la protection, la sécurité et la commodité du public». Ainsi, le pouvoir décisionnel de la Commission est limité à la protection, à la sécurité et à la commodité du public. Si les intérêts particuliers de l'appelante sont touchés par l'abaissement du niveau de la rue, c'est une affaire entre elle et la ville, et cela ne relève pas de la compétence de la Commission. De plus, dans sa deuxième demande d'observations, la Commission rappelait son invitation antérieure, et il faut donc, pour évaluer l'équité de la procédure, tenir compte de dix-sept jours de plus. Étant donné les possibilités que l'appelante avait de faire des observations, la Commission n'a pas violé son obligation d'équité.

Le juge Heald (dissentant): En ne présentant pas d'observations écrites, l'appelante ne s'est pas conformée aux *Règles générales de la Commission canadienne des transports* relatives à l'intervention. Toutefois, la Règle 49 autorise la Commission à ne pas suivre, totalement ou en partie, les formes de procédures. En réitérant sa demande d'observations, le Comité accordait en fait une prorogation de délai à l'appelante pour qu'elle fasse d'autres observations. Ce qui s'était passé avant cette prorogation n'est pas pertinent pour déterminer si le Comité, en rendant sa décision dix jours ouvrables après l'octroi de cette prorogation, a agi de façon appropriée et dans l'exercice de sa compétence. Dix jours ouvrables est une période de temps déraisonnablement courte si l'on considère que l'appelante n'était qu'une entreprise parmi tant d'autres qui seraient touchées par les changements et qui agissaient par l'entremise de procureurs et devaient leur donner des instructions avant la préparation et la soumission des observations. Appliquant le critère adopté dans *The Committee for Justice and Liberty, et autres c. L'Office national de l'énergie, et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, on peut conclure que des personnes assez bien renseignées pouvaient avoir une crainte raisonnable de partialité, compte tenu du fait que les commissaires auteurs de l'ordonnance contestée savaient que le président de la Commission avait indiqué qu'une ordonnance prévoyant la construction serait rendue si une subvention était approuvée, et qu'une telle ordonnance avait été approuvée. Étant donné que les commis-

have advised the appellant that its decision was going to be made on a certain date and that if it wished its submissions to be considered, they should be forwarded forthwith.

saires savaient cela et que le délai donné à l'appelante pour faire ses observations était relativement court, le défaut d'attendre les observations de l'appelante constituait une violation grave des règles de justice naturelle. Le Comité des transports par chemin de fer aurait dû aviser l'appelante que sa décision allait être rendue à une certaine date et que si elle désirait soumettre des observations, elle devrait les envoyer sur-le-champ.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand, [1979] 1 S.C.R. 495; *Gateway Packers 1968 Limited v. Burlington Northern (Manitoba) Limited et al.*, [1971] F.C. 359 (C.A.).

REFERRED TO:

Hoffman-La Roche Limited v. Delmar Chemical Limited, [1965] S.C.R. 575; *Russell v. Duke of Norfolk and others*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.); *Committee for Justice and Liberty, et al. v. The National Energy Board, et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369.

COUNSEL:

W. R. De Graves, Q.C. and *Gavin Wood* for appellant (applicant).

K. Margaret Bloodworth for respondent (respondent) Canadian Transport Commission.

W. R. Stovel for respondent (respondent) City of Winnipeg.

SOLICITORS:

Christie, De Graves, MacKay, Winnipeg, for appellant (applicant).

Legal Services, Canadian Transport Commission, Saskatoon, for respondent (respondent) Canadian Transport Commission.

Legal Services, City of Winnipeg, Winnipeg, for respondent (respondent) City of Winnipeg.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: This is an appeal under 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] from Order No. R-33625 of the Railway Transport Committee made on March 22, 1982. By order of the Court an application brought by the appellant under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] to review and set aside the same Order was

JURISPRUDENCE

b DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495; *Gateway Packers 1968 Limited c. Burlington Northern (Manitoba) Limited et autre*, [1971] C.F. 359 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

c *Hoffman-La Roche Limited v. Delmar Chemical Limited*, [1965] R.C.S. 575; *Russell v. Duke of Norfolk and others*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.); *Committee for Justice and Liberty, et autres c. L'Office national de l'énergie, et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369.

d AVOCATS:

W. R. De Graves, c.r. et *Gavin Wood* pour l'appelante (requérante).

K. Margaret Bloodworth pour la Commission canadienne des transports, intimée (intimée).

W. R. Stovel pour la ville de Winnipeg, intimée (intimée).

f PROCUREURS:

Christie, De Graves, MacKay, Winnipeg, pour l'appelante (requérante).

g *Contentieux, Commission canadienne des transports*, Saskatoon, pour la Commission canadienne des transports, intimée (intimée).

Contentieux, Ville de Winnipeg, Winnipeg, pour la ville de Winnipeg, intimée (intimée).

h

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Le présent appel, fondé sur le paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17, mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65], est formé contre l'ordonnance n° R-33625 rendue le 22 mars 1982 par le Comité des transports par chemin de fer. Conformément à un ordre de la Cour à cet effet, le présent appel et la demande introduite par l'appelante en vertu de l'article 28

joined with the appeal and heard at the same time. The Order in question authorized the City of Winnipeg to construct a temporary crossing and a permanent subway under Canadian National and Canadian Pacific tracks crossing King Edward Street in Winnipeg. The issue in both the appeal and the section 28 application is whether in making the Order the Committee failed to observe the principles of natural justice.

The City's applications for approval by the Commission of its projects were made on August 17, 1981 and October 22, 1981 following some months of discussions and several public meetings at which the appellant was represented and offered objections. It was not formally notified of the City's application to the Commission but learned of it on January 13, 1982, from a solicitor who informed the appellant and thereafter attended at the offices of the Commission and obtained copies of the applications. On January 26 the following letter was sent to the Railway Transport Committee by The Concerned Citizens of Vopni Avenue, an organization of which the appellant was a member.

Dear Sir:

Re: (1) Application for temporary at grade crossing at King Edward Street, across C.P. Carberry Subdivision, near Mile 3.6 and C.N. Oak Point Subdivision, near Mile 5.74;

(2) Application for proposed grade separation at the above location.

Your files nos. 27365.27 and 27367.1601

Please be advised that we represent good citizens and business people in the area of the above proposed undertaking.

Further be advised that we object to the project.

We would ask for a hearing, so that we would be in a position to expand on our objections.

We look forward to the setting up of same and await your advice as to time and date.

Yours truly,

To this the Committee responded on February 15, 1982 as follows:

de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] et tendant à l'examen et à l'annulation de la même ordonnance ont été réunis et entendus en même temps. L'ordonnance en question autorisait la ville de Winnipeg à construire un passage provisoire et un passage inférieur permanent sous les voies ferrées du Canadien National et du Canadien Pacifique qui traversent la rue King Edward, dans la ville de Winnipeg. La question qui se pose tant dans le présent appel que dans la demande fondée sur l'article 28 est de savoir si en rendant l'ordonnance, le Comité a omis d'observer les principes de justice naturelle.

Les requêtes que la ville a soumises à la Commission pour obtenir l'approbation de ses projets ont été introduites le 17 août 1981 et le 22 octobre 1981 à la suite de quelques mois de discussions et de plusieurs audiences publiques où l'appelante a été représentée et où elle a fait valoir certaines objections. L'appelante n'a pas reçu de notification officielle de la requête présentée par la ville à la Commission, mais elle l'a appris le 13 janvier 1982 d'un procureur qui l'en a informée et qui, par la suite, s'est rendu aux bureaux de la Commission et a obtenu des copies des requêtes. Le 26 janvier, la lettre suivante a été envoyée au Comité des transports par chemin de fer par The Concerned Citizens of Vopni Avenue, organisme dont l'appelante était membre.

[TRADUCTION] Messieurs,

Objets: (1) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire, rue King Edward, franchissant les voies ferrées du CP près du point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et celles du CN près du point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point;

(2) Demande relative au projet de construction d'un croisement étagé à l'endroit ci-dessus.

Vos dossiers n^{os} 27365.27 et 27367.1601

Sachez que nous représentons des habitants et des hommes d'affaires de la région des travaux projetés susmentionnés.

Soyez informés en outre que nous nous opposons à ce projet.

Nous demandons la tenue d'une audience afin de pouvoir exposer nos objections.

Nous attendons avec impatience la tenue de cette audience et vous demandons de nous aviser de l'heure et de la date de celle-ci.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

Voici ce que le Comité a répondu à cette lettre le 15 février 1982:

Dear Sir:

Re: (1) Application for temporary at grade crossing at King Edward Street at Mileage 3.6 Carberry Subd. and mileage 5.74 Oak Point Subd.

(2) Application for temporary at grade crossing at the above location.

I refer to your letter dated January 26, 1982 and letter of February 2, 1982 from the City of Winnipeg (copy attached) regarding the above-noted matter.

You have not stated the nature of your objection to the City's proposed construction works, however it appears from the City's letter of February 2, 1982 that you objected to an initial plan by the City to sever direct vehicle access to and from Route 90 at the west end of Vopni Avenue.

It is noted that you were present at several meetings organized by the City in 1980 and '81 to discuss this problem, and indeed attended a meeting on March 5, 1981 at which the City presented an approved addition to the project of an ingress ramp from northbound on Route 90 to the west end of Vopni Avenue.

It appears therefore that the City has alleviated the concern which you held with respect to access to Vopni Avenue.

Unless there are other substantial objections there can be no reason to delay or deny the City's request for the proposed works.

Yours truly,

On the same date the Committee advised the City of the objection and asked for its comments. In the meantime, on February 1, 1982, the City Solicitor had written to the Committee asking that approval of the application be expedited and on February 2, 1982 the City's Manager of Streets and Traffic had written to the Committee describing steps taken by the City to notify the public of the project, the objections raised by The Concerned Citizens of Vopni Avenue and the proposal made in regard to them.

The Concerned Citizens of Vopni Avenue answered the Committee's letter on February 17, as follows:

Dear Mr. O'Hara;

Re: (1) Application for temporary at grade crossing at King Edward Street, across C.P. Carberry Subdivision, near Mile 3.6 and C.N. Oak Point Subdivision, near Mile 5.74;

(2) Application for proposed grade separation at the above location.

[TRADUCTION] Messieurs,

Objets: (1) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire, rue King Edward, au point milliaire 3.6 de la subd. Carberry et au point milliaire 5.74 de la subd. Oak Point.

(2) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire à l'endroit ci-dessus.

Nous accusons réception de votre lettre du 26 janvier 1982 et nous vous envoyons sous pli copie de la lettre du 2 février 1982 de la ville de Winnipeg concernant la question citée sous rubrique.

Vous n'avez pas exposé la nature de vos objections aux travaux de construction que la ville projette d'entreprendre, mais il ressort de la lettre de la ville en date du 2 février 1982 que vous vous êtes opposés au plan initial de la ville consistant à interrompre la communication directe entre la route 90 et l'extrémité ouest de l'avenue Vopni, empêchant les véhicules d'y entrer ou d'en sortir directement à cet endroit.

Il est à noter que vous avez assisté à plusieurs réunions organisées par la ville en 1980 et en 1981 pour discuter de ce problème, et vous avez effectivement assisté à une réunion tenue le 5 mars 1981 où la ville a présenté une modification approuvée du projet: l'ajout d'une rampe d'accès du nord de la route 90 à l'extrémité ouest de l'avenue Vopni.

Il semble donc que la ville ait apaisé votre appréhension au sujet de l'accès à l'avenue Vopni.

À moins d'autres objections importantes, il n'y a pas lieu de retarder ni de rejeter la requête de la ville relative aux travaux projetés.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments respectueux.

À la même date, le Comité a avisé la ville de l'objection et il l'a invitée à faire des commentaires. Entre-temps, le 1^{er} février 1982, le procureur de la ville avait écrit au Comité pour demander l'accélération de l'approbation de la requête, et, le 2 février 1982, le gestionnaire de la ville responsable de la voirie et de la circulation avait écrit au Comité une lettre précisant les mesures prises par la ville pour aviser le public du projet, les objections soulevées par The Concerned Citizens of Vopni Avenue et la suggestion faite à l'égard de celles-ci.

Le 17 février, The Concerned Citizens of Vopni Avenue a répondu à la lettre du Comité comme suit:

[TRADUCTION] Monsieur O'Hara,

Objets: (1) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire, rue King Edward, franchissant les voies ferrées du CP près du point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et celles du CN près du point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point;

(2) Demande relative au projet de construction d'un croisement étagé à l'endroit ci-dessus.

Your files nos. 27365.27 and 27367.1601

Thank you for your letter of February 15th, 1982, only recently received and contents noted.

The request for the hearing would be the arena in which we would like to state our objections related to the application referred to above.

We request that you set up the date and time for such a hearing, and we will plan to attend accordingly.

We look forward to that hearing.

Yours truly,

The City response was made on February 23, 1982. It read:

Dear Sir:

RE: Proposed Grade Separation, King Edward Street (Route 90)—Mile 5.74 C.N. Oak Point Subdivision and Mile 3.6 C.P. Carberry Subdivision—Your File No. 27365.27

Reference is made to your letter dated February 15, 1982 requesting the City's comments with respect to the letter dated January 26, 1982 forwarded to the Railway Transport Committee by Mr. A. Gillman on behalf of "The Concerned Citizens of Vopni Avenue".

Inasmuch as Mr. Gillman in his said letter of January 26, 1982 has not given any details as to why "The Concerned Citizens of Vopni Avenue" are opposed to the City's proposed grade separation, the City must assume the concerns of "The Concerned Citizens of Vopni Avenue" are those previously enunciated by Mr. Gillman before the Committee on Works and Operations [*sic*] and other committees of the Winnipeg City Council.

These concerns, as you know, have already been fully addressed by the said committees and Council of the City of Winnipeg, as indicated in a letter dated February 2, 1982 from Mr. L.R. Campbell, the City's Manager of Streets and Traffic, to Mr. G.P. Beach, Chief, Rail Crossing & Construction Programs, of your Winnipeg office.

Please advise if any further information respecting this matter might be required by your Committee.

Yours truly,

On March 4, 1982 the Railway Committee wrote to both the City Solicitor and Mr. Gillman of The Concerned Citizens of Vopni Avenue, saying:

Dear Sirs:

Re: Application for temporary at grade crossing at King Edward Street at Mileage 3.6 Carberry Subdivision and Mileage 5.74 Oak Point Subd.

Vos dossiers nos 27365.27 et 27367.1601

Nous accusons réception de votre lettre du 15 février 1982. Nous venons tout juste de la recevoir et nous avons pris note de sa teneur.

a Une audience serait de nature à nous permettre d'exposer nos objections relatives à la demande susmentionnée.

Nous vous demandons de fixer la date et l'heure d'une telle audience, et nous nous arrangerons pour y assister.

b Nous attendons avec impatience la tenue d'une telle audience. Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Voici la réponse faite par la ville le 23 février

c 1982:

[TRADUCTION] Messieurs,

OBJET: Projet de construction d'un croisement étagé, rue King Edward (route 90)—voies ferrées du CN au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point et du CP au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry—Votre dossier n° 27365.27

d

Nous accusons réception de votre lettre du 15 février 1982 invitant la ville à faire des remarques sur la lettre que M. A. Gillman, au nom de «The Concerned Citizens of Vopni Avenue», a envoyée au Comité des transports par chemin de fer le 26 janvier 1982.

e

Étant donné que M. Gillman, dans sa lettre du 26 janvier 1982, n'a pas donné de détails sur les raisons pour lesquelles «The Concerned Citizens of Vopni Avenue» s'est opposé au projet de construction d'un croisement étagé, la ville doit présumer que les préoccupations de «The Concerned Citizens of Vopni Avenue» sont celles qui ont déjà été exposées par M. Gillman devant le comité des travaux et opérations et devant d'autres comités du Conseil de la ville de Winnipeg.

f

Comme vous le savez, ces préoccupations ont déjà été étudiées à fond par lesdits comités et par le Conseil de la ville de Winnipeg, ainsi qu'il ressort d'une lettre que M. L.R. Campbell, le gestionnaire de la ville responsable de la voirie et de la circulation, a écrite le 2 février 1982 à M. G.P. Beach, chef, passages à niveau et programmes de construction, de votre bureau de Winnipeg.

g

Nous vous prions de nous faire savoir si votre Comité a besoin d'autres renseignements concernant cette question.

h

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments respectueux.

Le 4 mars 1982, le Comité des transports par chemin de fer a écrit à la fois au procureur de la ville et à Gillman de The Concerned Citizens of Vopni Avenue:

[TRADUCTION] Messieurs,

Objets: Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire, rue King Edward, au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point.

j

Application for proposed grade separation at the above location

Receipt of the letter dated February 23, 1982 from the City of Winnipeg and letter dated February 17, 1982 from Mr. Gillman—Spokesman for “The Concerned Citizens of Vopni Avenue” in connection with the above project is acknowledged.

It is noted that Mr. Gillman has still not indicated the nature of his opposition to the City’s proposal. Our letter of February 15, 1982 was intended to elicit the specific nature of any other substantial objection he may have. We again request Mr. Gillman to state what his objections are.

Attached to Mr. Gillman’s letter is a copy of the City’s letter of February 23, and to the City’s letter, a copy of Mr. Gillman’s letter of February 17, 1982.

Both parties are requested to make their further submissions.

Yours truly,

The City Solicitor replied on March 12, as follows:

Dear Sir:

RE: Proposed Grade Separation, King Edward Street (Route 90)—Mile 5.74 C.N. Oak Point Subdivision and Mile 3.6 C.P. Carberry Subdivision

Reference is made to your letter dated March 4, 1982 enclosing a copy of Mr. Gilman’s (*sic*) letter of February 17, 1982 and requesting the City’s submission in regard thereto.

Inasmuch as Mr. Gilman’s (*sic*) said letter adds nothing more to what was stated by Mr. Gilman (*sic*) in his earlier letter of January 26, 1982 and to which the City has already responded vide its letter to you dated February 23, 1982, the City has no further submission to make in this matter at this time.

The approval by the Railway Transport Committee of this grade separation is a matter of great urgency to the City and once again the City, respectfully submits, that this application be dealt with by your Committee as expeditiously as possible.

Yours truly,

Mr. Gillman had not replied when on March 22 the Order under appeal was made. It was said that a submission was being prepared but no request to the Committee to withhold making an order until the submission had been completed and forwarded or for any particular time had been made.

In its memorandum of argument in this Court, two submissions were made on behalf of the appellant. The first was that the Railway Committee, having asked for submissions from the City and the Concerned Citizens on March 4, 1982, had failed to observe the *audi alteram partem* rule and

Demande relative au projet de construction d’un croisement étagé à l’endroit ci-dessus

Nous accusons réception de la lettre du 23 février 1982 de la ville de Winnipeg et de la lettre du 17 février 1982 de M. Gillman—porte-parole de «The Concerned Citizens of Vopni Avenue» relativement au projet susmentionné.

Il est à noter que M. Gillman n’a pas encore précisé la nature de son opposition à la proposition de la ville. Notre lettre du 15 février 1982 visait à obtenir des précisions sur toute autre objection importante qu’il pourrait avoir. Nous demandons encore une fois à M. Gillman d’exposer ses objections.

À la lettre de M. Gillman est jointe copie de la lettre de la ville du 23 février, et à celle-ci, copie de la lettre de M. Gillman du 17 février 1982.

Nous demandons aux deux parties de faire d’autres observations.

Nous vous prions d’agrée, Messieurs, l’expression de nos sentiments distingués.

Le 12 mars, le procureur de la ville a répondu en ces termes:

[TRADUCTION] Messieurs,

OBJET: Projet de construction d’un croisement étagé, rue King Edward (route 90)—voies ferrées du CN, au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point, et du CP au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry

Nous accusons réception de votre lettre du 4 mars 1982 contenant une copie de la lettre de M. Gillman datée du 17 février 1982 et invitant la ville à faire des observations sur celle-ci.

Étant donné que ladite lettre de M. Gillman n’ajoute rien de plus à ce qu’il a exposé dans sa première lettre du 26 janvier 1982 et à laquelle la ville a déjà répondu (voir la lettre que nous vous adressons le 23 février 1982), la ville n’a pas d’autres observations à faire pour l’instant à ce sujet.

Il est extrêmement urgent pour la ville que le Comité des transports par chemin de fer approuve la construction de ce croisement étagé et, de nouveau, la ville prie respectueusement votre Comité d’instruire la présente requête d’une façon aussi expéditive que possible.

Nous vous prions de croire à nos sentiments distingués.

Gillman n’avait pas encore répondu lorsque le 22 mars, l’ordonnance dont s’agit fut rendue. On a dit qu’un exposé était en voie d’être rédigé, mais on n’avait ni sollicité de délai précis ni demandé au Comité de ne pas rendre une ordonnance avant que l’exposé ait pu être rédigé et envoyé.

Dans son exposé des moyens soumis à la Cour, l’avocat de l’appelante a invoqué deux arguments. Selon le premier argument, le Comité des transports par chemin de fer, après avoir demandé, le 4 mars 1982, à la ville et aux Concerned Citizens de soumettre des observations, a omis de respecter la

to act in good faith and fairly listen to both sides when, on March 22, 1982, it proceeded to make the Order without having heard from the appellant or received its submission. The second was that by not affording the appellant an opportunity to be heard after such an opportunity had been requested, the Committee breached the rules of natural justice or, at the very least, breached its duty to act fairly towards the appellant and accordingly exceeded its jurisdiction.

It will not be inappropriate to refer at this point to what was said of the Canadian Transport Commission by Jactett C.J. in *Gateway Packers 1968 Limited v. Burlington Northern (Manitoba) Limited et al.*:¹

In the first place, I am of opinion that Gateway is not entitled to anything that is not assured to it expressly or impliedly by the Commission's Rules. It is to be remembered that this is an administrative court of record with a very large volume of business and with a set of rules that have been carefully devised. Courts operate on the basis that the rules afford a complete opportunity to every party to obtain justice, but such rules leave it to the parties to look after their own interests. If a party wants to know what has gone on on the Court file, it can search the file. If it wants documents, it can take the necessary steps. If it wants a hearing, it can apply for a hearing. This is the position of a party under the Commission's Rules. Each party puts in its initial documents with supporting documents. If it is content with that, it can rest on its oars. If it thinks that there is something else to be watched for or to be added, it can take the appropriate steps under the Rules. In this case, Gateway, represented by competent solicitors, was apparently content with its initial step. It failed to avail itself of the other steps that it could have taken and it cannot now complain of having been deprived of a fair hearing.

Under the Rules [*Canadian Transport Commission General Rules*, C.R.C., c. 1142] the appellant and The Concerned Citizens of Vopni Avenue were not parties to the City's applications and were not entitled to notice of them unless the Committee so ordered. But, as persons whose interests might be affected by the proposed construction, they were entitled to intervene in the applications by sending to the Secretary and serving on the applicant and other parties a written statement describing their interests and their objections to the project. Had the appellant filed such a statement, at a later stage when the issues had become

¹ [1971] F.C. 359 (C.A.), at p. 376.

règle *audi alteram partem*, d'agir de bonne foi et d'entendre équitablement les deux parties en rendant l'ordonnance le 22 mars 1982 sans avoir entendu l'appelante ni reçu ses observations. Pour ce qui est du deuxième moyen, on allègue qu'en n'accordant pas à l'appelante la possibilité d'être entendue malgré la demande de celle-ci à cet effet, le Comité a violé les règles de justice naturelle ou, à tout le moins, n'a pas respecté son obligation d'agir équitablement envers l'appelante, et a, par conséquent, outrepassé sa compétence.

À ce stade-ci, il est à propos de citer ce qu'a dit le juge en chef Jactett au sujet de la Commission canadienne des transports dans l'affaire *Gateway Packers 1968 Limited c. Burlington Northern (Manitoba) Limited et autre*:¹

Premièrement, la Gateway n'a droit, à mon avis, qu'à ce que lui garantit expressément ou implicitement les Règles de la Commission. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une cour administrative d'archives traitant un très grand volume d'affaires et dotée d'un ensemble de Règles qui ont été très soigneusement élaborées. Le fonctionnement des tribunaux est fondé sur le fait que les règles donnent à chaque partie tous les moyens pour qu'elle obtienne justice, mais ces règles laissent aux parties le soin de veiller à leurs propres intérêts. Si une partie désire savoir ce qui est inscrit dans les dossiers de la Cour, elle peut les inspecter. Si elle désire des documents, elle peut faire les démarches nécessaires. Si elle désire une audition, elle peut faire une demande d'audition. Telle est la position d'une partie aux termes des Règles de la Commission. Chaque partie fournit ses documents de base accompagnés des documents justificatifs. Si cela la satisfait, elle peut alors en rester là. Si elle pense qu'il y a autre chose à prévoir ou à ajouter, elle peut faire les démarches appropriées conformément aux Règles. Dans la présente affaire, la Gateway, représentée par des procureurs compétents, a apparemment été satisfaite de sa démarche initiale. Elle ne s'est pas prévalu des autres mesures qu'elle pouvait prendre et ne peut pas se plaindre maintenant d'avoir été privée d'une juste audience.

En vertu des Règles [*Règles générales de la Commission canadienne des transports*, C.R.C., chap. 1142], l'appelante et The Concerned Citizens of Vopni Avenue n'étaient pas parties aux requêtes introduites par la ville et n'avaient pas droit à un avis de leur présentation, à moins que le Comité ne l'ordonne. Mais, en tant que personnes dont les intérêts peuvent être touchés par le projet de construction, ils avaient le droit d'intervenir dans les requêtes en envoyant au secrétaire et en signifiant à la requérante et aux autres parties un exposé écrit faisant état de leurs intérêts et de leurs objections au projet. Si l'appelante avait

¹ [1971] C.F. 359 (C.A.), à la p. 376.

defined, a hearing might have been ordered either of the Committee's own motion or at the request of a party. There was, however, no obligation on the Committee to arrange or hold an oral hearing of the applications at the request of an intervenant.

Instead of following the procedure contemplated by the Rules what the Concerned Citizens did on hearing of the applications was to send to the Secretary of the Committee the letter of January 26, 1982 which told the Committee nothing either of their particular interests or of what their objections were, but simply asked for a hearing "so that we would be in a position to expand on our objections". And although the Committee's response of February 15, 1982 ended with the paragraph saying "Unless there are other substantial objections there can be no reason to delay or deny the City's request for the proposed works", the Concerned Citizens, in their letter of February 17, 1982, ignored the opportunity to state their objections and merely reiterated their request for a hearing thus, as it seems to me, seeking to insist on a procedure not provided by the Rules.

On March 4, 1982 the Committee again requested the Concerned Citizens, and Mr. Gillman in particular as their spokesman, to state their objections and asked both Mr. Gillman and the City to make their further submissions. The City responded on the 12th of March but, though more than two weeks elapsed from the date of the Committee's letter until March 22, when the Order was made, no statement of objections or submissions was sent to the Secretary by the appellant or the Concerned Citizens nor did they give the Committee any indication whatever that such a statement was being prepared and would be sent. In this situation, the appellant's complaint that it and the other concerned citizens were not afforded a reasonable opportunity to be heard, in my opinion, has a hollow ring. They had been warned by the Committee's letter of February 15 that unless there were substantial objections there could be no reason to delay or deny the City's request for the proposed works and even after the letter of March 4 they had had two weeks to present their substantial reasons, if there were any.

déposé un tel exposé à un stade ultérieur, une fois les points litigieux définis, la tenue d'une audience aurait pu être ordonnée soit du propre chef du Comité, soit sur requête d'une partie. Le Comité n'était toutefois pas tenu d'organiser ni de tenir une audition des requêtes sur demande d'un intervenant.

Au lieu de suivre la procédure prévue aux Règles, les Concerned Citizens, ayant entendu parler des requêtes, n'ont fait qu'envoyer au secrétaire du Comité la lettre du 26 janvier 1982 qui n'informait ce dernier ni de leurs intérêts particuliers ni de ce qu'étaient leurs objections; il est simplement demandé dans la lettre la tenue d'une audience «afin de pouvoir exposer nos objections». Et même si la réponse donnée par le Comité le 15 février 1982 se terminait par le paragraphe disant «À moins d'autres objections importantes, il n'y a pas lieu de retarder ni de rejeter la requête de la ville relative aux travaux projetés», les Concerned Citizens, dans leur lettre du 17 février 1982, n'ont pas tenu compte de la possibilité qui leur était offerte d'exposer leurs objections; ils n'ont fait que réitérer leur demande d'audience, insistant ainsi, à mon avis, sur une procédure que ne prévoient pas les Règles.

Le 4 mars 1982, le Comité a de nouveau demandé aux Concerned Citizens, et à Gillman en particulier, en sa qualité de porte-parole de ces derniers, d'exposer leurs objections, et a demandé tant à Gillman qu'à la ville de faire d'autres observations. La ville a répondu le 12 mars, mais, bien que plus de deux semaines se soient écoulées entre la date de la lettre du Comité et le 22 mars, date à laquelle l'ordonnance a été rendue, aucun exposé d'objections ou d'observations n'a été envoyé au secrétaire par l'appelante ni par les Concerned Citizens, ni ont-ils fait savoir au Comité qu'un exposé était en voie de rédaction et serait envoyé. Compte tenu de ce qui précède, la plainte de l'appelante selon laquelle elle et les autres citoyens intéressés n'ont pas eu une possibilité raisonnable de se faire entendre est, à mon sens, malvenue. Par lettre en date du 15 février, le Comité les avait avertis qu'à moins d'objections importantes, il n'y avait pas lieu de retarder ni de rejeter la requête de la ville relative aux travaux projetés, et même après la lettre du 4 mars, ils ont eu deux semaines pour présenter leurs motifs

Yet in that time they neither sent in a statement of their objections nor gave the Committee any reason to think they would do so either by telling the Committee that such a statement was being prepared or by asking what time would be allowed to send in such a statement. In my view their submission that the Committee failed to give them a fair opportunity to be heard and thus failed to observe the principles of natural justice and the duty of fairness should not be sustained.

A further point, however, was raised during the argument. The point, as I understood it, was that the appellant and the Concerned Citizens had been denied natural justice because the evidence showed that before sending the letter of March 4, 1982, the Committee had already considered the City's applications and decided to grant them and had thus foreclosed any effective submission or objection the appellant and the Concerned Citizens might have had.

The evidence relied on by the appellant consists of an undated summary and recommendation signed by two members of the Railway Committee and a letter written by the President of the Canadian Transport Commission dated February 23, 1982 to the Minister of Transport. At some point after filing the applications under the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2] which resulted in the Order under attack, the City had applied to the Commission under section 16 of the *Railway Relocation and Crossing Act*² for a grant of funds to meet part of the costs of constructing the underpass. By subsection 16(2) of that Act:

16. ...

(2) Where an application is made under subsection (1), the Commission may inquire into the proposed construction or reconstruction of the grade separation and if it is satisfied that the protection, safety and convenience of the public require the construction or reconstruction of the grade separation or that the protection, safety and convenience of the public will be significantly increased by such construction or reconstruction, it may recommend to the Minister of Transport that a special grant be obtained for the purpose of meeting part of the costs thereof.

² S.C. 1974, c. 12.

importants, si motifs il y avait. Or, au cours de cette période, ils n'ont ni envoyé un exposé de leurs objections ni fourni au Comité des motifs de croire qu'ils le feraient, soit en avisant le Comité que la rédaction de cet exposé était en cours, soit en demandant quel délai serait accordé pour l'envoi de cet exposé. À mon sens, leur prétention que le Comité ne leur a pas donné une possibilité raisonnable de se faire entendre et n'a donc pas observé les principes de justice naturelle et l'obligation d'équité doit être rejetée.

Un autre point a toutefois été soulevé au cours des débats. On a fait valoir, si je comprends bien, qu'il y avait eu déni de justice naturelle à l'égard de l'appelante et des Concerned Citizens, car il ressort de la preuve que le Comité avait déjà pris en considération les requêtes de la ville et décidé de les accueillir avant d'envoyer la lettre du 4 mars 1982, excluant ainsi toute observation ou objection utile que l'appelante et les Concerned Citizens auraient pu présenter.

La preuve sur laquelle s'est appuyée l'appelante consiste dans un résumé et une recommandation non datés et signés par deux membres du Comité des transports par chemin de fer et une lettre en date du 23 février 1982 adressée au ministre des Transports par le président de la Commission canadienne des transports. Quelque temps après le dépôt, en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2], des requêtes aboutissant à l'ordonnance dont appel, la ville avait, en vertu de l'article 16 de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*², demandé à la Commission une subvention pour couvrir une partie des frais de construction du passage inférieur. Le paragraphe 16(2) de cette Loi est ainsi rédigé:

16. ...

(2) Lorsqu'une demande lui est présentée en vertu du paragraphe (1), la Commission peut faire enquête sur la construction ou la reconstruction projetée du croisement étagé et, si elle est convaincue que la protection, la sécurité et la commodité du public exigent la construction ou la reconstruction de ce passage étagé, ou que cette construction ou reconstruction accroîtra sensiblement la protection, la sécurité et la commodité du public, elle peut recommander au ministre des Transports d'accorder une subvention spéciale destinée à couvrir une partie des frais de celle-ci.

² S.C. 1974, chap. 12.

The summary and recommendation of the Committee, after outlining the project, stated in the terms of subsection 16(2) that:

The City of Winnipeg in its application has complied with the requirements of Section 16 of the Railway Relocation and Crossing Act. The Railway Transport Committee has thoroughly assessed the application and is satisfied that the grade separation is required for the safety, protection and convenience of the public.

and went on to recommend that a grant be authorized towards the cost of the work.

The President's letter read:

Dear Mr. Pepin:

The City of Winnipeg in the Province of Manitoba has applied by letter of October 22, 1981 for authority to construct two subways to carry King Edward Street across and under the tracks of Canadian Pacific Limited at Mileage 3.6 Carberry Subdivision and Canadian National Railway Company at mile-age 5.74 Oak Point Subdivision, and for a grant towards the cost of construction under Section 16 of the Railway Relocation and Crossing Act. Details of the application are enclosed.

The City in its application has complied with all the requirements of Section 16 of the Railway Relocation and Crossing Act. The Commission having assessed the application, and being satisfied that the construction of the grade separation is required for the protection, safety and convenience of the public, now recommends that a grant be authorized towards the cost of the work.

Should a grant be approved, an Order would be issued by the Railway Transport Committee authorizing construction of the subways.

Yours sincerely,

I see no reason to doubt that by the time the letter was written the Railway Committee had considered the City's applications both under the *Railway Act* for the approval of construction of the temporary crossing and underpass and under the *Railway Relocation and Crossing Act* for the grant of funds and had reached a conclusion, whether tentative or final, that the statutory requirements both of section 198 of the *Railway Act* and section 16 of the *Railway Relocation and Crossing Act* respecting protection, safety and convenience of the public had been met and that the Committee's approval of the construction should be given. But, in my opinion, it does not follow

Le résumé et la recommandation du Comité, après avoir exposé les grandes lignes du projet, disent ceci en reproduisant le langage du paragraphe 16(2):

^a [TRADUCTION] La ville de Winnipeg s'est, dans sa requête, conformée aux conditions de l'article 16 de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer. Le Comité des transports par chemin de fer a examiné à fond la demande et est convaincu que la sécurité, la protection et la commodité du public exigent la construction du croisement ^b étagé.

Ledit document recommande en outre qu'une subvention soit autorisée en vue de couvrir une partie des frais des travaux.

^c La lettre du président est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] Monsieur le Ministre,

La ville de Winnipeg, de la province du Manitoba, a, par lettre en date du 22 octobre 1981, demandé l'autorisation de construire deux passages inférieurs permettant à la rue King Edward de passer sous les voies ferrées du Canadien Pacifique Limitée au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point; elle a demandé en outre, en vertu de l'article 16 de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, une subvention destinée à couvrir une partie des frais de construction. Vous trouverez sous pli les détails de la requête.

^d La ville s'est, dans sa requête, conformée à toutes les conditions de l'article 16 de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer. Ayant examiné la requête et étant convaincue que la protection, la sécurité et la commodité du public exigent la construction du croisement étagé, la Commission recommande maintenant qu'une subvention soit autorisée en vue de couvrir une partie des frais des travaux.

^e Si une subvention était approuvée, le Comité des transports par chemin de fer rendrait une ordonnance autorisant la construction des passages inférieurs.

^f Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments respectueux.

^g Je ne vois aucune raison de douter qu'à l'époque de la rédaction de la lettre, le Comité des transports par chemin de fer avait pris en considération tant la requête de la ville présentée sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* en vue de l'approbation de la construction du passage provisoire et du passage inférieur que la requête présentée en vertu de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* en vue de l'octroi de fonds, et avait conclu, soit à titre provisoire, soit à titre final, que les conditions posées tant par l'article 198 de la *Loi sur les chemins de fer* que par l'article 16 de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*

either that the Committee had thereby deprived itself of its capacity to consider fairly and give effect to any relevant or substantial objection that might thereafter be taken to the making of an approving Order or that the appellant or the Concerned Citizens were thereby prejudiced or deprived of any procedural or other right they had.

There are two reasons for this view. First, the formal Order had not been made and until it was made it was always open to the Committee to change its view and to change or vary the conclusion it had reached. In my view, it is not conceivable that such a tribunal having the City's application before it would, from October 22, 1981 to January 26, 1982, have been deferring consideration of it on the chance that someone would intervene and object and I know of no rule of law or procedure which would have required the Committee to defer its consideration and the formulation of its opinion on the chance that someone might file an intervention. If that were the rule, the Committee's capacity to carry out its functions would be paralyzed. It was within the authority of the Committee under Rule 21³ to decide who should be notified of the applications and there had been no order made requiring service on anyone or requiring any public notice of either of them. It is I think to be assumed that the Committee, in view of what had occurred since the project was first publicly announced, considered that there was no need for notice to individuals or to the public of the applications for its approval of the construction and it is, therefore, not surprising that the Committee's letter of February 15, 1982, to the Concerned Citizens should indicate as it does that a conclusion had been reached and that unless there were substantial objections other than those referred to in the letter there should be no reason to delay or deny the City's request. That, however,

³ 21. The Commission may in any case give or cause to be given such public or other notice of an application as to it appears to be reasonable, and where such direction is given, the applicant shall file with the Secretary proof that notice of the application has been given as directed.

portant sur la protection, la sécurité et la commodité du public avaient été remplies et que le Comité devrait approuver la construction. À mon avis, il ne s'ensuit pas, toutefois, que le Comité s'était par là rendu incapable d'examiner équitablement toute objection pertinente ou importante qui pourrait par la suite être formée contre une ordonnance d'approbation, et d'y donner suite, ou qu'on avait causé à l'appelante ou aux Concerned Citizens un préjudice ou les avait privés de tout droit de nature procédurale ou autre.

Cet argument est fondé sur deux raisons. Premièrement, l'ordonnance officielle n'avait pas été rendue et jusqu'à ce qu'elle le soit, il était toujours loisible au Comité de changer d'idée et de modifier la conclusion qu'il avait tirée. À mon sens, il n'est pas concevable qu'un tel tribunal, étant saisi de la requête de la ville fût obligé, du 22 octobre 1981 au 26 janvier 1982, de différer son examen au cas où quelqu'un interviendrait ou formerait une objection, et je ne connais aucune règle de droit ou de procédure qui exigerait du Comité qu'il reporte l'examen de la requête et la publication de son avis au cas où quelqu'un interviendrait. Si telle était la règle, la capacité du Comité à exercer ses fonctions se trouverait paralysée. En vertu de la Règle 21³, le Comité pouvait décider à qui avis des requêtes devait être donné, et aucune ordonnance n'avait été rendue exigeant la signification à quiconque de l'une ou de l'autre requête ou un avis public de celles-ci. À mon avis, on doit présumer qu'étant donné ce qui s'était passé depuis le premier avis public du projet, le Comité a considéré qu'il n'était pas nécessaire de donner, aux particuliers ou au public, avis des demandes d'approbation de la construction, et il n'est donc pas surprenant que la lettre écrite par le Comité aux Concerned Citizens le 15 février 1982 doive indiquer, comme elle le fait, qu'une conclusion a été tirée et qu'à moins d'objections importantes autres que celles mentionnées dans la lettre, il n'y avait pas lieu de retarder ni de rejeter la requête de la ville. Toutefois, cela ne voulait nullement dire que le Comité ne pren-

³ 21. La Commission peut, en tout cas, donner ou faire donner un avis public ou tel autre avis qui lui semble raisonnable dans les circonstances de toute requête qui lui est faite, et lorsque la Commission exige qu'un avis soit donné, le requérant devra déposer auprès du secrétaire preuve qu'un avis a été donné tel que requis.

was far from saying that the Committee would not consider and give effect to any relevant objection that had persuasive force. There is, in my view, no reason to believe that the Committee would not have dealt fairly with and given due effect even at that stage to any relevant and substantial objection had one been raised by the appellant or the Concerned Citizens.

The other reason is that the fact that the Committee had by February 23, 1982, already reached its conclusion on such material as was before it cannot be said to have had any effect in foreclosing any objection the Concerned Citizens had since no basis for any objection by them was ever put before the Committee.

In my opinion, therefore, the submission fails.

I would dismiss the application under section 28 of the *Federal Court Act* and on the appeal I would certify to the Canadian Transport Commission that in the opinion of the Court Order No. R-33625 of the Railway Transport Committee is valid.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J. (*dissenting*): This is an appeal pursuant to leave given by this Court under the provisions of subsection 64(2) of the *National Transportation Act* from Order No. R-33625 dated March 22, 1982, of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission (R.T.C.). The Court also ordered that said appeal, once commenced be joined with the appellant's section 28 application (No. A-259-82) and that the two proceedings should thereafter be continued as a single proceeding.

The relevant facts follow. On August 17, 1981, the respondent City applied to the Canadian Transport Commission for an order permitting a temporary crossing at the grade crossing of King Edward Street in the City of Winnipeg where that street intersects with Vopni Avenue. Said grade crossing traverses both C.P.R. and C.N.R. tracks at that location. On October 22, 1981, the respondent City also applied for an order permitting the construction of a grade separation at the same location. The purpose of the grade separation

drait pas en considération les objections pertinentes et convaincantes et qu'il n'y donnerait pas suite. À mon avis, il n'y a pas lieu de croire que le Comité n'aurait pas statué équitablement sur toute objection pertinente et importante et n'y aurait pas donné suite, même à ce stade, si l'appelante ou les Concerned Citizens en avaient soulevé une.

Pour ce qui est de l'autre raison, on ne saurait dire que le fait que le Comité ait, le 23 février 1982, déjà tiré sa conclusion compte tenu des éléments dont il disposait, a eu pour effet d'empêcher toute objection de la part des Concerned Citizens, puisqu'ils n'ont fait valoir aucun motif d'objection devant le Comité.

À mon sens, l'argument doit donc être repoussé.

J'estime qu'il y a lieu de rejeter la demande fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et, à propos de l'appel, de certifier à la Commission canadienne des transports que, de l'avis de la Cour, l'ordonnance n° R-33625 du Comité des transports par chemin de fer est valide.

* * *

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

LE JUGE HEALD (*dissident*): Appel est formé, par suite d'une autorisation accordée par la Cour en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, contre l'ordonnance n° R-33625 rendue le 22 mars 1982 par le Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.). La Cour a aussi ordonné la jonction dudit appel, une fois formé, et de la demande fondée sur l'article 28 de l'appelante (n° de greffe A-259-82), et la poursuite de ces deux procédures comme s'il s'agissait d'une seule procédure.

Voici les faits pertinents. Le 17 août 1981, la ville intimée a demandé à la Commission canadienne des transports de rendre une ordonnance autorisant la construction d'un passage provisoire au passage à niveau de la rue King Edward, dans la ville de Winnipeg, où cette rue coupe l'avenue Vopni. Ledit passage à niveau traverse à la fois les voies ferrées du CP et du CN à cet endroit. Le 22 octobre 1981, la ville intimée a également sollicité une ordonnance autorisant la construction d'un croisement étagé au même endroit. Le but du

was to permit the construction of two railway bridges over a four-lane underpass at that intersection. This construction was said by the respondent City to be necessary to alleviate severe traffic tie-ups caused by increasing traffic volumes and heavy use of the existing level crossing by both railroads.

The "Concerned Citizens of Vopni Avenue" (hereinafter the Citizens' Committee) was formed to consider and deal with the proposed underpass. The applicant is a member of the Citizens' Committee, owning and occupying land and buildings at the intersection of Vopni Avenue and King Edward Street where he carries on, *inter alia*, an auto recycling business. The other members of the Citizens' Committee own and operate businesses along Vopni Avenue in the area of the proposed temporary at grade crossing and the proposed grade separation. On January 26, 1982, the Executive Committee for the Citizens' Committee wrote to the Secretary of the R.T.C. in Ottawa advising that the Citizens' Committee opposed these projects and stating:

We would ask for a hearing, so that we would be in a position to expand on our objections.

On February 15, 1982, the R.T.C. Secretary wrote to the respondent City advising it of the objections of the Citizens' Committee, enclosing a copy of the January 26, 1982 letter from the Citizens' Committee and requesting the City's comments on the Committee's opposition. Also, on February 15, 1982, the R.T.C. Secretary wrote to the Citizens' Committee and the relevant portions of that letter read as follows (A.B. p. 122):

You have not stated the nature of your objection to the City's proposed construction works, however it appears from the City's letter of February 2, 1982 that you objected to an initial plan by the City to sever direct vehicle access to and from Route 90 at the west end of Vopni Avenue.

It is noted that you were present at several meetings organized by the City in 1980 and '81 to discuss this problem, and indeed attended a meeting on March 5, 1981 at which the City presented an approved addition to the project of an ingress ramp from northbound on Route 90 to the west end of Vopni Avenue.

croisement étagé était de permettre la construction de deux ponts de chemin de fer enjambant un passage inférieur à quatre voies à cette intersection. Selon la ville intimée, ces travaux s'imposaient pour alléger le grave problème d'embouteillage causé par l'accroissement du volume de circulation automobile et l'utilisation intense du passage à niveau par les deux compagnies de chemin de fer.

Le «Concerned Citizens of Vopni Avenue» (ci-après appelé le Comité des citoyens) a été formé pour examiner le projet de construction du passage inférieur et pour prendre les mesures nécessaires. La requérante, qui fait partie du Comité des citoyens, possède et occupe des biens-fonds et immeubles à l'angle de l'avenue Vopni et de la rue King Edward où elle a, entre autres, une entreprise de recyclage de pièces d'automobile. Les autres membres du Comité des citoyens possèdent et exploitent des entreprises situées avenue Vopni, dans la région du passage à niveau provisoire et du croisement étagé projetés. Le 26 janvier 1982, le comité exécutif du Comité des citoyens a écrit au secrétaire du C.T.C.F. à Ottawa pour l'aviser que le Comité des citoyens s'opposait à ces projets. Il y est dit ceci:

Nous demandons la tenue d'une audience afin de pouvoir exposer nos objections.

Le 15 février 1982, le secrétaire du C.T.C.F. a écrit une lettre à la ville intimée pour l'informer des objections du Comité des citoyens. Cette lettre contenait une copie de la lettre écrite le 26 janvier 1982 par le Comité des citoyens et invitait la ville à faire des remarques sur l'opposition du Comité. Le 15 février 1982, le secrétaire du C.T.C.F. a également écrit au Comité des citoyens. Les parties pertinentes de cette lettre sont ainsi rédigées (D.A. p. 122):

Vous n'avez pas exposé la nature de vos objections aux travaux de construction que la ville projette d'entreprendre, mais il ressort de la lettre de la ville en date du 2 février 1982 que vous vous êtes opposés au plan initial de la ville consistant à interrompre la communication directe entre la route 90 et l'extrémité ouest de l'avenue Vopni, empêchant les véhicules d'y entrer ou d'en sortir directement à cet endroit.

Il est à noter que vous avez assisté à plusieurs réunions organisées par la ville en 1980 et en 1981 pour discuter de ce problème, et vous avez effectivement assisté à une réunion tenue le 5 mars 1981 où la ville a présenté une modification approuvée du projet: l'ajout d'une rampe d'accès du nord de la route 90 à l'extrémité ouest de l'avenue Vopni.

It appears therefore that the City has alleviated the concern which you held with respect to access to Vopni Avenue.

Unless there are other substantial objections there can be no reason to delay or deny the City's request for the proposed works.

On February 17, 1982, the Citizens' Committee replied to the Secretary of the R.T.C. as follows (A.B. p. 124):

The request for the hearing would be the arena in which we would like to state our objections related to the application referred to above.

We request that you set up the date and time for such a hearing, and we will plan to attend accordingly.

We look forward to that hearing.

On February 23, 1982, the President of the Canadian Transport Commission wrote to the Minister of Transport Canada as follows (A.B. p. 125):

The City of Winnipeg in the Province of Manitoba has applied by letter of October 22, 1981 for authority to construct two subways to carry King Edward Street across and under the tracks of Canadian Pacific Limited at Mileage 3.6 Carberry Subdivision and Canadian National Railway Company at mileage 5.74 Oak Point Subdivision, and for a grant towards the cost of construction under Section 16 of the Railway Relocation and Crossing Act. Details of the application are enclosed.

The City in its application has complied with all the requirements of Section 16 of the Railway Relocation and Crossing Act. The Commission having assessed the application, and being satisfied that the construction of the grade separation is required for the protection, safety and convenience of the public, now recommends that a grant be authorized towards the cost of the work.

Should a grant be approved, an Order would be issued by the Railway Transport Committee authorizing construction of the subways.

On March 4, 1982, the R.T.C. sent a letter to both the respondent City and the Citizens' Committee. That letter reads as follows (A.B. p. 129):

Receipt of the letter dated February 23, 1982 from the City of Winnipeg and letter dated February 17, 1982 from Mr. Gillman—Spokesman for "The Concerned Citizens of Vopni Avenue" in connection with the above project is acknowledged.

It is noted that Mr. Gillman has still not indicated the nature of his opposition to the City's proposal. Our letter of February 15, 1982 was intended to elicit the specific nature of any other substantial objection he may have. We again request Mr. Gillman to state what his objections are.

Attached to Mr. Gillman's letter is a copy of the City's letter of February 23, and to the City's letter, a copy of Mr. Gillman's letter of February 17, 1982.

Both parties are requested to make their further submissions.

Il semble donc que la ville ait apaisé votre appréhension au sujet de l'accès à l'avenue Vopni.

À moins d'autres objections importantes, il n'y a pas lieu de retarder ni de rejeter la requête de la ville relative aux travaux projetés.

Le 17 février 1982, le Comité des citoyens a répondu en ces termes au secrétaire du C.T.C.F. (D.A. p. 124):

Une audience serait de nature à nous permettre d'exposer nos objections relatives à la demande susmentionnée.

Nous vous demandons de fixer la date et l'heure d'une telle audience, et nous nous arrangerons pour y assister.

Nous attendons avec impatience la tenue d'une telle audience.

Le 23 février 1982, le président de la Commission canadienne des transports a écrit comme suit au ministre des Transports du Canada (D.A. p. 125):

La ville de Winnipeg, de la province du Manitoba, a, par lettre en date du 22 octobre 1981, demandé l'autorisation de construire deux passages inférieurs permettant à la rue King Edward de passer sous les voies ferrées du Canadien Pacifique Limitée au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point; elle a demandé en outre, en vertu de l'article 16 de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, une subvention destinée à couvrir une partie des frais de construction. Vous trouverez sous pli les détails de la requête.

La ville s'est, dans sa requête, conformée à toutes les conditions de l'article 16 de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer. Ayant examiné la requête et étant convaincue que la protection, la sécurité et la commodité du public exigent la construction du croisement étagé, la Commission recommande maintenant qu'une subvention soit autorisée en vue de couvrir une partie des frais des travaux.

Si une subvention était approuvée, le Comité des transports par chemin de fer rendrait une ordonnance autorisant la construction des passages inférieurs.

Le 4 mars 1982, le C.T.C.F. a envoyé une lettre à la fois à la ville intimée et au Comité des citoyens. Cette lettre est ainsi rédigée (D.A. p. 129):

Nous accusons réception de la lettre du 23 février 1982 de la ville de Winnipeg et de la lettre du 17 février 1982 de M. Gillman—porte-parole de «The Concerned Citizens of Vopni Avenue» relativement au projet susmentionné.

Il est à noter que M. Gillman n'a pas encore précisé la nature de son opposition à la proposition de la ville. Notre lettre du 15 février 1982 visait à obtenir des précisions sur toute autre objection importante qu'il pourrait avoir. Nous demandons encore une fois à M. Gillman d'exposer ses objections.

À la lettre de M. Gillman est jointe copie de la lettre de la ville du 23 février, et à celle-ci, copie de la lettre de M. Gillman du 17 février 1982.

Nous demandons aux deux parties de faire d'autres observations.

The respondent City replied to the March 4, 1982 letter under date of March 12, 1982 stating therein (A.B. p. 133):

Inasmuch as Mr. Gilman's (*sic*) said letter adds nothing more to what was stated by Mr. Gilman (*sic*) in his earlier letter of January 26, 1982 and to which the City has already responded vide its letter to you dated February 23, 1982, the City has no further submission to make in this matter at this time.

The Citizens' Committee did not reply. The R.T.C. then issued the Order herein impugned on March 22, 1982.

It is the applicant's submission that the R.T.C. acted without jurisdiction or exceeded its jurisdiction because it did not allow "... the appellant an opportunity to be heard thereby (a) denying it natural justice and (b) breaching its duty of fair practice." (See page 5, appellant's memorandum of points of argument.)

As I understood his submissions, counsel for the applicant alleged a denial of natural justice and a breach of procedural fairness on a two-fold basis. His first submission may be summarized as follows. The R.T.C. was made aware generally of the objections of the Citizens' Committee to the two applications of the respondent City through the Committee's letter to the R.T.C. dated January 26, 1982. The R.T.C.'s letter of February 15, 1982 was tantamount to an invitation to the Committee to present any "other substantial objections" to the City's applications. The Committee in its reply of February 17, 1982 asked for a hearing at which the Committee would amplify its concerns and objections. The R.T.C. by its letter of March 4, 1982 to the Citizens' Committee requested further submissions. While the submissions of the Citizens' Committee were being prepared by its solicitors and before a reasonable length of time had passed, the R.T.C. made the impugned Order of March 22, 1982. Practical realities establish the following time-frame. Since the request for submissions was sent by the R.T.C. from Ottawa on March 4, 1982, a Thursday, in the normal course of post, that letter would not have been received in Winnipeg before Monday, March 8, 1982. Since the date of the Order was March 22, 1982, a Monday, the result of such a short time delay was that the applicant and the Committee were only afforded ten office working days within which to have their solicitors prepare and submit their writ-

La ville intimée a, le 12 mars 1982, répondu à la lettre du 4 mars 1982. Il y est dit ceci (D.A. p. 133):

Étant donné que ladite lettre de M. Gillman n'ajoute rien de plus à ce qu'il a exposé dans sa première lettre du 26 janvier 1982 et à laquelle la ville a déjà répondu (voir la lettre que nous vous adressons le 23 février 1982), la ville n'a pas d'autres observations à faire pour l'instant à ce sujet.

Le Comité des citoyens n'a pas répondu. Le 22 mars 1982, le C.T.C.F. a rendu l'ordonnance contestée en l'espèce.

La requérante fait valoir que le C.T.C.F. a agi sans compétence ou a outrepassé sa compétence parce qu'il n'a pas donné [TRADUCTION] «... à l'appelante la possibilité de se faire entendre, a) commettant ainsi envers l'appelante un déni de justice naturelle et b) violant son obligation d'agir équitablement». (Voir page 5, exposé des moyens de l'appelante.)

Si je comprends bien ses arguments, l'avocat de la requérante invoque un déni de justice naturelle et une violation de l'équité dans la procédure et ce, à un double point de vue. Son premier argument peut être ainsi résumé. La lettre du Comité des citoyens au C.T.C.F. en date du 26 janvier 1982 informait, d'une façon générale, le C.T.C.F. des objections du Comité des citoyens aux deux requêtes de la ville intimée. La lettre du C.T.C.F. en date du 15 février 1982 équivalait à une invite au Comité de présenter toutes «autres objections importantes» aux requêtes de la ville. Le Comité, dans sa réponse du 17 février 1982, a demandé la tenue d'une audience où il exposerait en détail ses préoccupations et objections. Par lettre du 4 mars 1982 au Comité des citoyens, le C.T.C.F. a demandé d'autres observations. Pendant que les observations du Comité des citoyens étaient en voie de rédaction par ses procureurs, et avant l'écoulement d'une période de temps raisonnable, le C.T.C.F. rendit l'ordonnance contestée datée du 22 mars 1982. Après un examen de la réalité concrète, on arrive à la conclusion suivante sur l'élément temporel: la demande d'observations ayant été envoyée d'Ottawa par le C.T.C.F. le 4 mars 1982, un jeudi, dans le cours normal du service postal, cette lettre n'aurait pas été reçue à Winnipeg avant le lundi 8 mars 1982. L'ordonnance étant datée du 22 mars 1982, un lundi, ce court délai a eu pour résultat que la requérante et le Comité n'ont eu que dix jours ouvrables pour

ten submissions to the R.T.C. in Ottawa. It is the view of the applicant and the Citizens' Committee that the conduct of the R.T.C. in deciding to seek submissions, in requesting those submissions and then proceeding to issue its Order without allowing them a reasonable period of time within which to file their submissions and without having the benefit of those submissions before making its decision was in breach of the Commission's obligation to act in good faith and fairly listen to both sides.

The response of the respondent City was to the effect that the applicant was not entitled as of right to an oral hearing and in support of its position made reference to the decision in the Supreme Court of Canada in the case of *Hoffman-La Roche Limited v. Delmar Chemical Limited*.⁴ That was a case involving a decision by the Commissioner of Patents granting a licence to the respondent to use, for the purpose of production of certain medicine, an invention patented by the appellant. Martland J. in writing the judgment of the Court held that since there were no regulations governing the practice under the relevant section of the statute, the Commissioner was entitled to set the procedures and was not bound to hold an oral hearing, to permit cross-examinations on affidavits or to permit oral argument. However, notwithstanding this finding, it is interesting to note that Mr. Justice Martland, in referring to the facts of that case, did observe that the Commissioner had required the respondent to serve the appellant with a copy of the application and supporting affidavit and that he had given the appellant "... ample opportunity to present its case in writing, and the appellant did make written submissions to the Commissioner." [Emphasis added.]

Thus, the *Hoffman-La Roche* case (*supra*) has significant factual differences from the case at bar. It is the essence of the applicant's complaint that, while he had been invited by the R.T.C. to make written submissions, he was only given what, from the practical point of view, amounted to ten working days within which to make those submissions. I note in passing that the Commissioner in the *Hoffman-La Roche* case (*supra*) originally gave the appellant sixty days to make his submissions

faire rédiger leurs observations par leurs procureurs et les soumettre au C.T.C.F. à Ottawa. La requérante et le Comité des citoyens font valoir que le C.T.C.F., en décidant d'obtenir des observations, en les demandant et en rendant son ordonnance sans leur avoir accordé une période raisonnable de temps pour déposer leurs observations et sans s'être appuyé sur celles-ci pour rendre sa décision, a violé l'obligation, qui incombait à la Commission, d'agir de bonne foi et d'entendre équitablement les deux parties.

La ville intimée répond que la requérante n'avait pas droit à une audition orale, et à l'appui de sa prétention, la ville a invoqué la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Hoffman-La Roche Limited v. Delmar Chemical Limited*⁴. Dans cette affaire, il s'agit d'une décision du commissaire des brevets octroyant une licence autorisant l'intimée à employer, en liaison avec la production de certains médicaments, une invention brevetée de l'appelante. Le juge Martland, qui a rédigé le jugement de la Cour, dit qu'en l'absence de règlements régissant la pratique visée par l'article applicable de la loi, le commissaire avait le droit d'établir les procédures et n'était pas tenu de tenir une audition, de permettre des contre-interrogatoires sur les affidavits, ou de permettre un débat oral. Toutefois, malgré cette conclusion, il est intéressant de souligner que le juge Martland, en examinant les faits de cette affaire, a fait remarquer que le commissaire avait demandé à l'intimée de signifier à l'appelante une copie de la demande et de l'affidavit, et qu'il avait donné à l'appelante [TRADUCTION] «... amplement la possibilité de présenter ses moyens de défense par écrit, et l'appelante a effectivement soumis des observations écrites au Commissaire». [C'est moi qui souligne.]

Ainsi, les faits de l'affaire *Hoffman-La Roche* (susmentionnée) diffèrent considérablement de ceux en l'espèce. La requérante se plaint essentiellement de ce que, bien que le C.T.C.F. l'eût invitée à faire des observations écrites, elle ait eu, en pratique, l'équivalent de dix jours ouvrables pour les soumettre. Je souligne en passant que dans l'affaire *Hoffman-La Roche* (susmentionnée), le commissaire avait, au début, donné à l'appelante soixante jours pour présenter ses observations et,

⁴ [1965] S.C.R. 575, at p. 581.

⁴ [1965] R.C.S. 575, à la p. 581.

and later granted a further extension of two months.

In order to assess the validity of the applicant's initial submission, I think it necessary to consider the statutory scheme upon which the subject applications are based. The C.T.C. and through it, the R.T.C. derive their jurisdiction to make the Orders herein attacked pursuant to the provisions of paragraph 46(1)(a) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, which reads as follows:

46. (1) The Commission may make orders or regulations

(a) with respect to any matter, act or thing that by the *Railway Act* or the Special Act is sanctioned, required to be done, or prohibited;

The applications herein under review are clearly "matters" that are "sanctioned" pursuant to the provisions of sections 196 to 198 inclusive of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2. Those sections read as follows:

196. (1) The railway of the company may, if leave therefor is first obtained from the Commission as hereinafter authorized, but shall not without such leave, be carried upon, along or across any existing highway; the compensation, if any, payable by the company to adjacent or abutting landowners shall be determined under the arbitration sections of this Act in so far as such sections are applicable, and the Commission shall not grant leave to any company to carry any street railway or tramway, or any railway operated or to be operated as a street railway or tramway, along any highway that is within the limits of any city or incorporated town, until the company has first obtained the consent therefor by a by-law of the municipal authority of such city or incorporated town; and where leave is obtained to carry any railway along a highway the Commission may require the company to make compensation to the municipality if the Commission deems proper, such compensation to be determined under the arbitration sections of this Act, in so far as such sections are applicable.

(2) The company shall, before obstructing any such highway by its works, turn the highway so as to leave an open and good passage for carriages, and, on completion of the works, restore the highway to as good a condition as nearly as possible as it originally had.

(3) Nothing in this section deprives any such company of rights conferred upon it by any Special Act of the Parliament of Canada, or amendment thereof, passed prior to the 12th day of March 1903.

197. (1) Upon any application for leave to construct a railway upon, along or across any highway, or to construct a

plus tard, accordé un autre délai de deux mois.

Pour évaluer la validité du premier argument de la requérante, je crois qu'il est nécessaire d'examiner les dispositions législatives sur lesquelles reposent les requêtes en question. La C.C.T. et, par son entremise, le C.T.C.F. tiennent leur pouvoir de rendre les ordonnances contestées en l'espèce des dispositions de l'alinéa 46(1)a) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, qui est ainsi rédigé:

46. (1) La Commission peut rendre des ordonnances ou établir des règlements

a) à l'égard de toute affaire, action ou chose que la *Loi sur les chemins de fer* ou la loi spéciale autorise, prescrit ou défend;

Les requêtes qu'examine la Cour en l'espèce sont clairement des «affaires» qu'«autorisent» les articles 196 à 198 inclusivement de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2. Ces articles sont ainsi conçus:

196. (1) Le chemin de fer de la compagnie peut, après qu'autorisation en a été préalablement obtenue de la Commission ainsi qu'il est prévu ci-après, mais non sans cette autorisation, passer sur une voie publique existante et la longer ou la croiser; l'indemnité, s'il en est, payable par la compagnie aux propriétaires des immeubles qui avoisinent ou touchent le chemin de fer doit être établie sous le régime des articles de la présente loi qui se rapportent à l'arbitrage, dans la mesure où pareils articles sont applicables, et la Commission ne doit autoriser aucune compagnie à mettre en opération un chemin de fer urbain ou tramway, ou un chemin de fer qui fait ou doit faire le service de chemin de fer urbain ou de tramway, sur le parcours d'une voie publique située dans les limites d'une cité ou d'une ville constituée en corporation, avant que consentement à cet effet n'ait d'abord été obtenu par la compagnie dans un règlement de l'autorité municipale de cette cité ou ville constituée en corporation; et lorsque autorisation a été obtenue de mettre en opération un chemin de fer sur le parcours d'une voie publique, la Commission, si elle le juge à propos, peut enjoindre à la compagnie d'indemniser la municipalité, cette indemnité devant être établie sous le régime des articles de la présente loi qui se rapportent à l'arbitrage, dans la mesure où pareils articles sont applicables.

(2) La compagnie ne doit faire aucuns travaux de nature à obstruer une voie publique, sans la détourner de manière à ménager un bon passage pour les voitures, et sans remettre la voie publique, à l'achèvement des travaux, en aussi bon état qu'auparavant, autant qu'il est possible.

(3) Rien au présent article ne prive pareille compagnie de droits à elle conférés par une loi spéciale du Parlement du Canada, ou par les amendements à cette loi, dont l'adoption a eu lieu avant le 12 mars 1903.

197. (1) En demandant la permission de construire un chemin de fer sur une voie publique ou le long ou en travers

highway along or across any railway, the applicant shall submit to the Commission a plan and profile showing the portion of the railway and highway affected.

(2) The Commission may, by order, grant such application in whole or in part and upon such terms and conditions as to protection, safety and convenience of the public as the Commission deems expedient, or may order that the railway be carried over, under or along the highway, or that the highway be carried over, under or along the railway, or that the railway or highway be temporarily or permanently diverted, or that such other work be executed, watchmen or other persons employed, or measures taken as under the circumstances appear to the Commission best adapted to remove or diminish the danger or obstruction, in the opinion of the Commission, arising or likely to arise in respect of the granting of the application in whole or in part in connection with the crossing applied for, or arising or likely to arise in respect thereof in connection with any existing crossing.

(3) When the application is for the construction of the railway, upon, along or across a highway, all the provisions of law at such time applicable to the taking of land by the company, to its valuation and sale and conveyance to the company, and to the compensation therefor, including compensation to be paid to adjacent or abutting landowners as provided by section 196, apply to the land exclusive of the highway crossing, required for the proper carrying out of any order made by the Commission.

(4) The Commission may exercise supervision in the construction of any work ordered by it under this section, or may give directions respecting such supervision.

(5) When the Commission orders the railway to be carried over or under the highway, or the highway to be carried over or under the railway, or any diversion temporarily or permanently of the railway or the highway, or any works to be executed under this section, the Commission may direct that detailed plans, profiles, drawings and specifications be submitted to the Commission.

(6) The Commission may make regulations respecting the plans, profiles, drawings and specifications required to be submitted under this section.

198. (1) Where a railway is already constructed upon, along or across any highway, the Commission may, of its own motion or upon complaint or application, by or on behalf of the Crown, or any municipal or other corporation, or any person aggrieved, order the company to submit to the Commission, within a specified time, a plan and profile of such portion of the railway, and may cause inspection of such portion, and may inquire into and determine all matters and things in respect of such portion, and the crossing, if any, and may make such order as to the protection, safety and convenience of the public as it deems expedient, or may order that the railway be carried over, under or along the highway, or that the highway be carried over, under or along the railway, or that the railway or highway be temporarily or permanently diverted, and that such other work be executed, watchmen or other persons employed, or measures

d'une voie publique, ou d'établir une voie publique le long ou en travers d'un chemin de fer, la requérante doit soumettre à la Commission un plan et un profil faisant voir la partie concernée du chemin de fer et de la voie publique.

(2) La Commission peut, par ordonnance, accorder cette demande en totalité ou en partie, et aux termes et conditions qu'elle juge convenables relativement à la protection, à la sûreté et à la commodité du public, ou elle peut ordonner de construire le chemin de fer au-dessus, au-dessous ou le long de la voie publique, ou d'établir la voie publique au-dessus, au-dessous ou le long du chemin de fer, ou de détourner le chemin de fer ou la voie publique provisoirement ou d'une manière permanente, ou d'exécuter tels autres ouvrages, d'employer tels gardiens ou telles autres personnes, ou de prendre telles mesures qui, dans les circonstances, au jugement de la Commission, serviront le mieux à faire disparaître ou à diminuer le danger ou l'obstruction résultant à ses yeux, ou devant vraisemblablement résulter de ce qu'elle accorde en totalité ou en partie la demande faite, relativement au passage désiré ou à un passage existant.

(3) Lorsque la requête a pour objet la construction du chemin de fer sur une voie publique ou le long ou en travers d'une voie publique, toutes les dispositions de la loi alors applicables à l'appropriation des terrains par la compagnie, à l'estimation de leur valeur, à leur vente et cession à la compagnie, et à l'indemnisation du propriétaire, y compris l'indemnité devant être payée aux propriétaires des immeubles qui avoisinent ou touchent le chemin de fer ainsi que le prescrit l'article 196, s'appliquent au terrain, abstraction faite de la traversée de la voie publique, qui est nécessaire à l'exécution convenable d'une ordonnance rendue par la Commission.

(4) La Commission peut surveiller la construction de tout ouvrage dont elle ordonne l'exécution sous le régime du présent article, ou elle peut donner des instructions relatives à cette surveillance.

(5) Lorsque la Commission ordonne que le chemin de fer passe au-dessus ou au-dessous de la voie publique, ou que la voie publique passe au-dessus ou au-dessous du chemin de fer, ou que le chemin de fer ou la voie publique soit détourné provisoirement ou d'une manière permanente, ou que soient exécutés certains ouvrages sous le régime du présent article, elle peut exiger que des plans détaillés, des profils, dessins et devis descriptifs lui soient remis.

(6) La Commission peut établir des règles au sujet des plans, profils, dessins et devis descriptifs dont le présent article exige la production.

198. (1) Lorsqu'un chemin de fer est déjà construit sur une voie publique ou le long ou en travers d'une voie publique, la Commission peut, de son propre chef ou sur une plainte ou demande faite par ou pour le compte de la Couronne ou d'une municipalité ou autre corporation, ou d'une personne lésée, ordonner à la compagnie de lui soumettre, dans un délai déterminé, un plan et un profil de la partie du chemin de fer concernée, et elle peut faire faire une inspection de cette partie, et peut instruire une enquête sur toutes matières et choses se rapportant à cette partie du chemin et au passage, s'il en est, et déterminer ces matières et choses; et elle peut rendre l'ordonnance qu'elle juge utile pour la protection, la sûreté et la commodité du public, ou ordonner que le chemin de fer passe au-dessus, au-dessous ou le long de la voie publique, ou que cette dernière passe au-dessus, au-dessous ou le long du chemin

taken as under the circumstances appear to the Commission best adapted to remove or diminish the danger or obstruction in the opinion of the Commission arising or likely to arise in respect of such portion or crossing, if any, or any other crossing directly or indirectly affected.

(2) When the Commission of its own motion, or upon complaint or application, makes any order that a railway be carried across or along a highway, or that a railway be diverted, all the provisions of law at such time applicable to the taking of land by the company, to its valuation and sale and conveyance to the company, and to the compensation therefor, apply to the land, exclusive of the highway crossing, required for the proper carrying out of any order made by the Commission.

(3) The Commission may exercise supervision in the construction of any work ordered by it under this section, or may give directions respecting such supervision.

The procedure to be followed by the C.T.C. and the R.T.C. is set out in the *Canadian Transport Commission General Rules* (c. 1142 of the Consolidated Regulations of Canada, 1978). Rule 21 empowers the Commission to give "... such public or other notice of an application as to it appears to be reasonable...". In the case at bar, the record before us does not establish that any public notice of application was given. However, this applicant did learn of subject applications in due course and made his interest in and objection to the orders being sought known to the Commission. Counsel for the respondent City submitted that the applicant herein had the status of an intervener and that the Commission, in accordance with the General Rules, requested submissions from the applicant, and since the applicant initially failed to conform with this request, the Commission was entitled to issue the Orders without further reference to the applicant. I agree that the applicant did not comply with the General Rules which relate to intervention. These Rules are numbers 29 to 32 inclusive and read as follows:

29. Any person interested in an application to which he is not a party may intervene in order to support, oppose or modify the application.

30. An intervener shall mail or deliver to the Secretary a written statement describing his interest and containing his

de fer, ou que le chemin de fer ou la voie publique soit détourné provisoirement ou d'une manière permanente, et que tout autre ouvrage soit exécuté, que des gardiens ou autres personnes soient employés, ou qu'il soit pris certaines mesures qui, dans les circonstances et au jugement de la Commission, serviront le mieux à faire disparaître ou à diminuer le danger ou l'obstruction qui, à ses yeux, se produit ou vraisemblablement se produira sur cette partie du chemin de fer ou à ce passage, s'il en est, ou à tout autre passage directement ou indirectement concerné.

(2) Lorsque la Commission, de son propre chef ou sur une plainte ou une demande, ordonne qu'un chemin de fer traverse ou suive une voie publique, ou qu'il soit détourné, toutes les dispositions de la loi alors applicables à la prise de possession de terrains par la compagnie, à l'estimation de leur valeur, à leur vente et cession à la compagnie, et à l'indemnisation du propriétaire, s'appliquent au terrain, abstraction faite de la traversée de la voie publique, qui est nécessaire à l'exécution convenable d'une ordonnance rendue par la Commission.

(3) La Commission peut surveiller la construction de tout ouvrage qu'elle a ordonné d'exécuter sous l'autorité du présent article, ou peut donner des instructions relatives à cette surveillance.

La procédure que doivent suivre la C.C.T. et le C.T.C.F. est prévue dans les *Règles générales de la Commission canadienne des transports* (chap. 1142 de la Codification des règlements du Canada de 1978). En vertu de la Règle 21, la Commission peut donner «... un avis public ou tel autre avis qui lui semble raisonnable dans les circonstances de toute requête qui lui est faite...» En l'espèce, le dossier ne révèle nullement qu'un avis public ait été donné. Toutefois, la requérante à l'instance a, en temps utile, effectivement entendu parler des requêtes en question et a porté à la connaissance de la Commission son intérêt dans les ordonnances sollicitées et ses objections à celles-ci. L'avocat de la ville intimée fait valoir que la requérante à l'instance avait la qualité d'un intervenant, que la Commission a, conformément aux Règles générales, invité la requérante à soumettre des observations, et que puisque celle-ci tardait à donner suite à cette requête, la Commission était en droit de rendre les ordonnances sans attendre davantage une réponse de la requérante. Je conviens que la requérante ne s'est pas conformée aux Règles générales concernant l'intervention. Il s'agit des Règles numéros 29 à 32 inclusivement, lesquelles sont ainsi rédigées:

29. Toute personne intéressée à une requête à laquelle elle n'est pas partie peut cependant intervenir en vue d'appuyer cette requête, de s'y opposer ou de la faire modifier.

30. Tout intervenant doit expédier par la poste ou remettre au secrétaire une déclaration écrite dans laquelle il expose ses

approval of the application, his opposition thereto or his suggested modification thereof, together with any documents that may be useful in explaining or supporting the intervention, and he shall also serve a copy of the intervention and documents upon the applicant and upon the respondent, if any, or upon their respective solicitor and such other persons as the Commission may direct.

31. An intervention shall be divided into paragraphs, numbered consecutively; it shall be signed by the person making it, or his solicitor; it shall be endorsed with the name and address of the intervener or the solicitor acting for him in the matter, and with notice as to service or reply as set forth in the form of endorsement given in Schedule II.

32. An intervention shall not be filed without leave of the Commission after the expiration of 30 days from the date of the first publication of notice of the application or of such other period as may be stated in the notice.

However, I observe that General Rule 49 empowers the Commission to dispense with any and all of the forms of proceedings detailed in the Rules. That Rule reads as follows:

49. In any proceedings, the Commission may dispense with the form of proceedings herein mentioned, or some portion thereof.

It is true that the first invitation by the R.T.C. for submissions was on February 15, 1982 and that by a letter of February 17, 1982, that request was not complied with since the applicant and the Citizens' Committee were still trying to obtain an oral hearing. However, when the R.T.C. wrote its letter of March 4, 1982 still requesting further submissions, this was, in my view, in effect an extension of time granted to the applicant to make further submissions.⁵ What went on before that extension is not, in my opinion, particularly germane to the issue of whether the Committee, in making its decision ten working days after granting that extension was acting properly and within its jurisdiction. The applicant was only one of several businesses which operated establishments in the vicinity of subject intersection and whose businesses were likely to be affected by the proposed construction. They were acting through solicitors in the matter of opposing these applications. Ten working days is not long for the receipt of instructions and the preparation and transmission of sub-

⁵ Rule 32 respecting the time for filing an intervention cannot apply on the facts of this case since, on this record, there is no evidence of publication of the notice of application.

intérêts et donne son approbation de la requête, ou son opposition à celle-ci, ou encore des modifications qu'il désire y voir apporter; il doit y joindre tout document susceptible d'aider à la compréhension de l'intervention ou de l'appuyer et faire tenir copie de son intervention et des documents au requérant et aux intimés, s'il y en a, ou à leurs procureurs respectifs et à toutes autres personnes que peut indiquer la Commission.

31. L'intervention doit être divisée en alinéas numérotés consécutivement; elle devra être signée par la personne qui la fait ou par son procureur; elle devra porter sous forme d'annotation le nom et l'adresse de l'intervenant ou de son procureur ainsi qu'un avis relatif à la signification d'une réplique rédigée suivant la formule d'annotation donnée à l'annexe II.

32. Une intervention ne sera pas déposée, sans l'autorisation de la Commission, après l'expiration d'un délai de 30 jours à partir de la date de la première publication de l'avis de la requête ou de tout autre délai stipulé dans l'avis.

Je fais toutefois remarquer que la Règle générale 49 autorise la Commission à ne pas suivre, totalement ou en partie, les formes de procédure mentionnées dans les Règles. Cette Règle est ainsi conçue:

49. Dans toute procédure, la Commission peut dispenser totalement ou en partie, de la forme de procédure mentionnée dans les présentes.

Il est vrai que la première invitation du C.T.C.F. à faire des observations date du 15 février 1982, et qu'il ressort d'une lettre du 17 février 1982 qu'on n'a pas donné suite à cette requête, la requérante et le Comité des citoyens essayant toujours d'obtenir une audition. Toutefois, lorsque le C.T.C.F. a écrit sa lettre du 4 mars 1982 pour insister encore sur la soumission d'autres observations, cela constitue, à mon avis, une prorogation de délai accordée à la requérante pour qu'elle fasse d'autres observations⁵. Ce qui s'était passé avant cette prorogation n'est pas particulièrement pertinent, à mon avis, pour déterminer si le Comité, en rendant sa décision dix jours ouvrables après l'octroi de cette prorogation, a agi de façon appropriée et dans l'exercice de sa compétence. La requérante n'est qu'une entreprise parmi tant d'autres qui exploitaient des entreprises aux environs de l'intersection en question et dont les affaires seraient probablement touchées par la construction projetée. Elles agissaient par l'entremise de procureurs dans l'opposition à ces requêtes. Une période de

⁵ La Règle 32 portant sur le délai de dépôt d'une intervention ne peut s'appliquer aux faits de l'espèce, puisque rien dans le dossier ne donne la preuve d'une publication de l'avis de requête.

missions to the R.T.C. In my respectful view, it is an unreasonably short period of time in all the circumstances of this case.⁶ Lord Tucker in the case of *Russell v. Duke of Norfolk and others*⁷ said:

There are, in my view, no words which are of universal application to every kind of inquiry and every kind of domestic tribunal. The requirements of natural justice must depend on the circumstances of the case, the nature of the inquiry, the rules under which the tribunal is acting, the subject-matter that is being dealt with, and so forth. Accordingly, I do not derive much assistance from the definitions of natural justice which have been from time to time used, but, whatever standard is adopted, one essential is that the person concerned should have a reasonable opportunity of presenting his case.

The second submission made by applicant's counsel that the R.T.C. breached the rules of natural justice and procedural fairness relates to the letter from the President of the C.T.C. to the Minister of Transport on February 23, 1982. At the bottom of that letter below the signature of Mr. Benson appear a number of initials together with the date "82/2/17". At the hearing before us, counsel agreed that two of the sets of initials were those of John Magee and B. R. Wolfe, the two members of the Railway Transport Committee who made the decisions herein attacked. Thus it seems clear that well before the letter of March 4, 1982 which invited submissions from the applicant, the Commissioners who made the Orders of March 22, 1982 were made aware of Mr. Benson's letter of February 23, 1982 in which he stated, *inter alia*:

Should a grant be approved, an Order would be issued by the Railway Transport Committee authorizing construction of the subways. [Underlining is mine.]

Accordingly, they were aware that the President of the Commission had made a commitment that, provided the Urban Transit Assistance Plan grant from the Government of Canada was forthcoming, the R.T.C. would issue the Orders which it did in fact issue on March 22, 1982. It is not without

⁶ While as stated *supra* Rule 32 does not apply to the facts of this case, it should be noted that in cases where it does apply, a period of 30 days is allowed for filing an intervention. It is also significant, in my view, that Rule 22 provides, in normal circumstances, for a period of 30 days for parties adverse in interest to respond to a notice of application.

⁷ [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), at p. 118.

temps de dix jours ouvrables ne suffit pas pour recevoir des instructions et préparer et transmettre des observations au C.T.C.F. À mon humble avis, il s'agit d'une période de temps déraisonnablement a courte étant donné les faits de l'espèce⁶. Dans l'affaire *Russell v. Duke of Norfolk and others*⁷, lord Tucker dit ceci:

[TRADUCTION] À mon sens, il n'existe pas de texte qui puisse s'appliquer, de façon générale, à tout genre d'enquête et à b toutes les sortes de tribunaux existant au pays. Les exigences de justice naturelle dépendent des faits de l'affaire, de la nature de l'enquête, des règles en vertu desquelles le tribunal agit, de la question à trancher et ainsi de suite. En conséquence, je ne trouve pas d'un grand secours les définitions de justice naturelle auxquelles on a eu recours de temps à autre; mais, quelle que c soit la norme adoptée, l'essentiel est que la personne intéressée ait une possibilité raisonnable de présenter ses arguments.

Le second moyen invoqué par l'avocat de la requérante selon lequel le C.T.C.F. a violé les règles de justice naturelle et l'équité dans la procédure se rapporte à la lettre écrite par le président de la C.C.T. au ministre des Transports le 23 février 1982. À la fin de cette lettre, au-dessous de la signature de M. Benson figurent plusieurs paragraphes accompagnés de la date «17/2/82». À l'audition tenue devant la Cour, les avocats s'accordent pour dire que deux des paraphe étaient ceux de John Magee et de B. R. Wolfe, les deux membres du Comité des transports par chemin de fer qui ont pris les décisions dont appel. Il semble donc clair que bien avant la lettre du 4 mars 1982 invitant la requérante à faire des observations, les commissaires auteurs des ordonnances du 22 mars 1982 avaient pris connaissance de la lettre écrite par M. Benson le 23 février 1982 où il disait notamment:

Si une subvention était approuvée, le Comité des transports par chemin de fer rendrait une ordonnance autorisant la construction des passages inférieurs. [C'est moi qui souligne.]

Par conséquent, ils étaient conscients que le président de la Commission s'était engagé à ce que, pourvu que la subvention dans le cadre du Programme d'aide au transport urbain du gouvernement du Canada fût disponible, le C.T.C.F. rende les ordonnances qu'il a effectivement rendues le 22

⁶ Bien que, ainsi qu'il est exposé ci-dessus, la Règle 32 ne s'applique pas aux faits de l'espèce, il convient de souligner qu'au cas où elle s'appliquerait, un délai de 30 jours est accordé pour le dépôt d'une intervention. À mon avis, il est également révélateur que la Règle 22 accorde, dans les circonstances normales, un délai de 30 jours aux parties ayant un intérêt contraire pour répondre à un avis de requête.

⁷ [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), à la p. 118.

significance, in my view, that the Minister of Transport advised the President of the C.T.C. on March 12, 1982 as follows:

This is my agreement that this project which is included in Manitoba's 1981/82 UTAP list has federal approval. Actual transfer of Federal payments towards the project cannot be made until the project contribution arrangements between the applicant and the Federal Government is executed. The C.T.C. is hereby requested to issue a construction order for this project.

Thus the condition precedent referred to by the President of the C.T.C. had been met by March 12, 1982. Then, on March 22, 1982, the impugned Orders are made by the two Commissioners of the R.T.C. who were aware of the President's commitment.

The test set out in the reasons of Laskin C.J. for the majority of the Supreme Court of Canada in the case of *The Committee for Justice and Liberty, et al. v. The National Energy Board, et al.*⁸ have application, in my view, to the situation here. In that case, the Chief Justice held that where there is a concern that there be no prejudgment and no predetermination of issues in the decision in question and where the participation of a certain individual in that decision "... cannot but give rise to a reasonable apprehension, which reasonably well-informed persons could properly have, of a biased appraisal and judgment of the issues to be determined ..." such a situation meets the test of reasonable apprehension of bias. Also, on page 391 of the report, the Chief Justice goes on to say: "This test is grounded in a firm concern that there be no lack of public confidence in the impartiality of adjudicative agencies, and I think that emphasis is lent to this concern in the present case by the fact that the National Energy Board is enjoined to have regard for the public interest."⁹

Applying this test to the facts of the instant case, I conclude that reasonably well-informed persons could have a reasonable apprehension of bias, given the exchange of correspondence between the President of the C.T.C. and the Minister

mars 1982. Il est significatif, à mon avis, que le ministre des Transports ait avisé, le 12 mars 1982, le président de la C.C.T. de ce qui suit:

[TRADUCTION] Je conviens par la présente que ce projet qui est inclus dans la liste 1981/82 UTAP du Manitoba a l'agrément du gouvernement fédéral. Le transfert de fonds fédéraux pour couvrir une partie des frais du projet ne saurait être effectué avant la signature des accords de contribution au projet entre la requérante et le gouvernement fédéral. La C.C.T. est donc invitée à rendre une ordonnance de construction pour ce projet.

La condition préalable mentionnée par le président de la C.C.T. avait donc été remplie le 12 mars 1982. Puis, le 22 mars 1982, les ordonnances contestées sont rendues par les deux commissaires du C.T.C.F. qui connaissaient l'engagement pris par le président.

Le critère exposé dans les motifs qu'a prononcés le juge en chef Laskin, qui rendait le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *The Committee for Justice and Liberty, et autres c. L'Office national de l'énergie, et autres*⁸, s'applique aux faits de l'espèce. Dans cette affaire, le juge en chef a dit que lorsqu'il est important de ne pas avoir de préjugé ni d'opinion préconçue sur les questions en litige à l'égard de la décision en question, et que lorsque la participation d'un particulier à cette décision "... ne peut ... que donner naissance, chez des personnes assez bien renseignées, à une crainte raisonnable de partialité dans l'appréciation des questions à trancher ...", une telle situation répond au critère de crainte raisonnable de partialité. Le juge en chef dit en outre à la page 391 du recueil: «Ce critère se fonde sur la préoccupation constante qu'il ne faut pas que le public puisse douter de l'impartialité des organismes ayant un pouvoir décisionnel, et je considère que cette préoccupation doit se retrouver en l'espèce puisque l'Office national de l'énergie est tenu de prendre en considération l'intérêt du public⁹.»

Applicant ce critère aux faits de l'espèce, je conclus que des personnes assez bien renseignées pouvaient avoir une crainte raisonnable de partialité, compte tenu de l'échange de correspondance entre le président de la C.C.T. et le ministre des

⁸ [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 391.

⁹ I note in passing that in the case at bar as well, the Commission is enjoined by the relevant statutory provisions to have regard "... to protection, safety and convenience of the public ...". *Vide*: Subsections 197(2) and 198(1).

⁸ [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 391.

⁹ Je souligne en passant que dans l'espèce aussi, la Commission est tenue, en vertu des dispositions pertinentes, de tenir compte de «... la protection, la sécurité et la commodité du public...» Voir paragraphes 197(2) et 198(1).

of Transport on February 23, 1982 and March 12, 1982 and given the state of knowledge of this situation by the two R.T.C. Commissioners who made the Order herein under attack. This case is similar to the *Committee for Justice* case (*supra*) in that here, as in that case, there is no evidence or suggestion of possible gain or loss on the part of the deciding Commissioners. That would likely be a case of actual bias and there is no such suggestion in this case. However, as pointed out by Chief Justice Laskin, at page 387 of his reasons, nothing turns on the issue of actual bias.

I turn now to the question as to whether the ratio of the majority in the *Committee for Justice* case (*supra*) applies to the case at bar since the *Committee for Justice* case (*supra*) was premised on the proposition that the National Energy Board dealing with an application under section 44 of the *National Energy Board Act* [R.S.C. 1970, c. N-6] was performing a quasi-judicial function or, at least a function which it must discharge in accordance with rules of natural justice to a degree that would reflect integrity of its proceedings and impartiality in the conduct of those proceedings.¹⁰

Based on the criteria enunciated by Dickson J. in the case of *The Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*,¹¹ it is my view that the R.T.C. was performing at least a function which required adherence to the rules of natural justice to the extent that the integrity of its proceedings and impartiality in the conduct of those proceedings would be preserved. While the statutory scheme does not require an oral hearing, it does provide for public notices and notices to parties adverse in interest. The Rules of the Commission provide in some detail the procedure relating to the filing of answers by parties adverse in interest and the filing of interventions by "Any person interested in an application to which he is not a party...". The decision or Order by the R.T.C. also affects directly or indirectly the rights and obligations of persons. The C.N.R. and C.P.R. are directly affected. Persons in the position of the

Transports le 23 février 1982 et le 12 mars 1982, et de l'état de connaissance de cette situation de la part des deux commissaires du C.T.C.F. auteurs de l'ordonnance dont appel en l'espèce. L'espèce présente ressemble à l'affaire *Committee for Justice* (susmentionnée) en ce qu'en l'espèce, comme dans cette affaire, rien n'indique un gain ou une perte possibles de la part des commissaires qui ont pris la décision. Il s'agirait probablement d'un cas de partialité réelle, et aucune allusion de ce genre n'a été faite en l'espèce. Toutefois, comme l'a souligné le juge en chef Laskin à la page 387 de ses motifs, il n'est nullement question de partialité réelle.

J'aborde maintenant la question de savoir si le raisonnement de la majorité dans l'affaire *Committee for Justice* (susmentionnée) s'applique aux faits de l'espèce, puisque dans cette affaire, on a posé un principe que l'Office national de l'énergie statuant sur une demande fondée sur l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* [S.R.C. 1970, chap. N-6] jouait un rôle quasi judiciaire ou, du moins, un rôle qui doit être exercé conformément aux règles de justice naturelle, à un degré suffisant pour être tenu de manifester l'intégrité de sa procédure et de son impartialité¹⁰.

Me fondant sur les critères énoncés par le juge Dickson dans l'affaire *Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*¹¹, j'estime que le C.T.C.F. avait à tout le moins un rôle qui exigeait l'observation des règles de justice naturelle, à un degré suffisant pour être tenu de manifester l'intégrité de sa procédure et son impartialité. Bien que la loi n'exige pas d'audition, elle prévoit des avis publics et des avis à donner aux parties ayant un intérêt contraire. Les Règles de la Commission prévoient en détail la procédure relative au dépôt de réponses de la part de parties ayant un intérêt contraire et au dépôt d'interventions de la part de «Toute personne intéressée à une requête à laquelle elle n'est pas partie...» La décision ou l'ordonnance du C.T.C.F. touche aussi, directement ou indirectement, les droits et obligations de personnes. Les intérêts du CN et du CP sont directement affectés. Les personnes telles que la requérante et

¹⁰ The above test is taken from the comments of Laskin C.J. at page 385 of the judgment.

¹¹ [1979] 1 S.C.R. 495, at p. 504 and pp. 506-507.

¹⁰ Le critère précédent est extrait des commentaires faits par le juge en chef Laskin à la page 385 du jugement.

¹¹ [1979] 1 R.C.S. 495, à la p. 504 et aux pp. 506 et 507.

applicant and the Citizens' Committee, since they operate businesses in the immediate area are also affected since access to their places of business is going to be substantially altered. Members of the public using the present level crossing and customers of the businesses in the area will also be affected. It can also be said, in my opinion, that the adversary process is involved since "curial procedural rules" are imposed by the Commission's General Rules.

Rule 51 empowers the Commission to stay the proceedings before it where, in the Commission's opinion, a preliminary question of law should be determined. Rule 53 empowers the Commission to direct the holding of a "pre-hearing conference" which is remarkably similar to the pre-trial conferences authorized in the rules of most superior courts. Rule 54 provides for the production and inspection of documents while Rules 55 and 56 provide for notices to produce and notices to admit documents. Rule 57 empowers the Commission to subpoena witnesses. Rules 58 to 65 inclusive set out the hearing procedures in cases where the Commission has ordered a hearing. Because of the detailed procedure established under the Rules, it is my view that these Rules are substantive rules required to be observed in the individual cases coming before the Commission.

It seems to me that when the relatively short time interval given to the applicant to prepare and file its submissions is considered in the context of the knowledge of the deciding Commissioners as to the situation existing between the C.T.C., the Ministry of Transport and the City of Winnipeg to the effect that since the grant had been approved, the only remaining obstacle to the commencement of the project was R.T.C. approval, the actions of the R.T.C. in proceeding to make its decision without waiting for the applicant's submission represents an even more serious breach of the rules of natural justice and procedural fairness. If time was so pressing having regard to all of the other circumstances surrounding the applications, I would have thought it reasonable for the R.T.C. to advise the applicant before the decision was made that it was going to be made on a certain date and that if the applicant wished its submissions to be considered

le Comité des citoyens, qui exploitent des entreprises situées dans le proche voisinage, sont également touchées, l'accès à leurs établissements allant être considérablement modifié. Les personnes utilisant l'actuel passage à niveau et les clients des entreprises situées dans la région seront aussi touchés. À mon avis, on peut dire qu'il s'agit de procédure contradictoire, puisque les «règle[s] de procédure judiciaire» sont imposées par les Règles générales de la Commission.

La Règle 51 autorise la Commission à suspendre la procédure dans l'affaire dont elle a été saisie lorsque, de l'avis de la Commission, il conviendrait de trancher une question préliminaire de droit. En vertu de la Règle 53, la Commission peut ordonner la tenue d'une «conférence avant l'audience» qui ressemble beaucoup aux conférences préalables à l'instruction que prévoient les règles de la plupart des cours supérieures. La Règle 54 prévoit la production et l'examen de documents, alors que les Règles 55 et 56, des avis de production et des avis de reconnaissance de documents. La Commission tient de la Règle 57 le pouvoir de citer des témoins à comparaître. Les Règles 58 à 65 inclusivement exposent les procédures d'audience dans les cas où la Commission a ordonné la tenue d'une audience. À cause de la procédure détaillée établie en vertu des Règles, j'estime que ces Règles sont des règles de fond qui doivent être observées dans les cas individuels portés devant la Commission.

Il me semble que lorsqu'on considère le délai relativement court qui a été donné à la requérante pour rédiger et déposer ses observations dans le contexte de la connaissance, de la part des commissaires qui ont pris la décision, de la situation existant entre la C.C.T., le ministère des Transports et la ville de Winnipeg, savoir que, la subvention ayant été approuvée, le seul obstacle restant à la mise en chantier du projet était l'approbation du C.T.C.F., les actions du C.T.C.F., en rendant sa décision sans attendre les observations de la requérante, constituent une violation même plus grave des règles de justice naturelle et d'équité dans la procédure. Si le facteur temps était si important compte tenu de toutes les circonstances entourant les requêtes, je pense qu'il aurait été raisonnable pour le C.T.C.F. d'informer la requérante, avant de rendre la décision, que celle-ci allait être rendue à une certaine date et que si la requérante désirait

before the decision was made, they should be forwarded forthwith. However, this was not done.

Accordingly, and for the reasons detailed *supra*, I would allow the appeal and certify to the Canadian Transport Commission that in the opinion of the Court, Order No. R-33625 of the Railway Transport Committee has no validity. Pursuant to section 29 of the *Federal Court Act*, I would dismiss the application under section 28 of that Act.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LALANDE D.J.: I have read the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Heald but do not agree with his view of this case.

The Order under attack granted an application by the City of Winnipeg for the construction of an underpass at the level crossing of King Edward Street over the C.N. and C.P. tracks. The appellant's business and property are located at or near the intersections of King Edward Street, Vopni Avenue and Route 90 just north of the crossing and obviously would be affected by the depressing of King Edward Street under the proposed railway bridges over the widened highway. This was part of a street improvement project from a point just south of the tracks northbound for some two miles.

By subsection 197(2) of the *Railway Act* (R.S.C. 1970, c. R-2) the Canadian Transport Commission could grant the application "... upon such terms and conditions as to protection, safety and convenience of the public as [it] deem[ed] expedient ..."

To pay for a substantial part of the cost of this grade separation the Province of Manitoba on behalf of the City made application to the Commission for a special grant under the *Railway Relocation and Crossing Act* [S.C. 1974, c. 12]. The grant had to be authorized by the Minister of Transport and by subsection 16(2) the Commission could recommend the special grant to the

soumettre ses observations à l'examen du C.T.C.F. avant la prise de la décision, elle devrait les envoyer sur-le-champ. Mais on ne l'a pas fait.

Pour les motifs invoqués ci-dessus, j'estime donc qu'il y a lieu d'accueillir l'appel et de certifier à la Commission canadienne des transports que, de l'avis de la Cour, l'ordonnance n° R-33625 du Comité des transports par chemin de fer est nulle. En vertu de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*, je rejetterais la demande fondée sur l'article 28 de cette Loi.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: J'ai pris connaissance des motifs de jugement rédigés par le juge Heald, mais je ne suis pas d'accord avec sa conclusion.

L'ordonnance dont appel a fait droit à une requête, introduite par la ville de Winnipeg, pour la construction d'un passage inférieur au passage à niveau où la rue King Edward croise les voies ferrées du CN et du CP. L'entreprise et les biens-fonds de l'appelante sont situés aux intersections de la rue King Edward, de l'avenue Vopni et de la route 90, tout juste au nord du passage, et seraient, à l'évidence, touchés par l'abaissement de la rue King Edward sous les ponts de chemin de fer projetés enjambant la route élargie. Ces travaux font partie d'un projet d'amélioration de rues commençant à un point situé au sud des voies ferrées et s'étendant vers le nord sur une distance de deux milles.

En vertu du paragraphe 197(2) de la *Loi sur les chemins de fer* (S.R.C. 1970, chap. R-2), la Commission canadienne des transports pouvait accueillir la requête «... aux termes et conditions qu'elle juge[ait] convenables relativement à la protection, à la sûreté et à la commodité du public...»

Pour couvrir une partie importante des frais de construction de ce croisement étagé, la province du Manitoba, au nom de la ville, a demandé à la Commission d'accorder une subvention spéciale en vertu de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* [S.C. 1974, chap. 12]. La subvention devait être autorisée par le ministre des Transports, et en vertu du paragraphe

Minister "... if it [were] satisfied that the protection, safety and convenience of the public require[d] the construction ... of the grade separation or that the protection, safety and convenience of the public [would] be significantly increased by such construction"

Within these powers I do not see that the Commission has an adjudicative role in respect of any matter that is not relatable to the protection, safety and convenience of the public using the crossing. If the appellant is affected in its private interest by the lowering of the level of King Edward Street, it is a matter between it and the City and outside the Commission's jurisdiction.

Beginning in November, 1980 the City gave the appellant and others ample opportunity to make known their views and to voice their opposition to the project. All of this was reported to the Commission by the City on February 2, 1982 in the following letter:

Dear Sir:

RE: Notification by the City of Winnipeg of Contemplation and Conduct of the 1981 Capital Project—"Route 90—Pacific Avenue to ... Inkster Boulevard", and Hearing of Reaction Thereto.

The City of Winnipeg caused the delivery in the period November 21 to 25, 1980 of a written notice concerning the above project (see copy attached) to all of the businesses (among others) located along Vopni Avenue between King Edward Street (also commonly known as Route 90), and Keewatin Street in the City of Winnipeg, in conformance with the policy of the Council of The City of Winnipeg concerning such matters.

In response thereto, Mr. A. Gillman, whom the record shows to have been the principal spokesman for the association which he has referred to as "the Concerned Citizens of Vopni Avenue", and claims includes most or all of the businesses located along Vopni Avenue, on December 9, 1980 appeared before both the St. James-Assiniboia Community Committee and the Lord Selkirk-West Kildonan Community Committee. Undoubtedly, in consequence of advice given and/or observations made by Mr. Gillman in his appearance before said Community Committees, Mr. Gillman next appeared before the Committee on Works and Operations on December 15, 1980 and presented a brief on behalf of the above identified association which focused upon the proposed severance of direct vehicle access to/from Route 90 at the west end of Vopni Avenue, inherent in the grade separation of Route 90 at the CNR (Oakpoint Subdivision) and CPR (Carberry Subdivision) included in the project in the form then recommended. In response to instruction by the Committee on Works and Operations, the Administration prepared a report on alternatives which was presented

16(2), la Commission pouvait recommander l'octroi de la subvention spéciale au Ministre «... si elle [était] convaincue que la protection, la sécurité et la commodité du public exige[aient] la construction ... de ce passage étagé, ou que cette construction ... accroîtra[it] sensiblement la protection, la sécurité et la commodité du public ... »

Dans le cadre de ces pouvoirs, je ne vois pas comment la Commission peut statuer sur toute question qui n'est pas susceptible de se rattacher à la protection, à la sécurité et à la commodité du public qui utilise le passage. Si les intérêts particuliers de l'appelante sont touchés par l'abaissement du niveau de la rue King Edward, c'est une affaire entre elle et la ville, et cela ne relève pas de la compétence de la Commission.

À compter de novembre 1980, la ville a donné largement à l'appelante et aux autres intéressés la possibilité de faire connaître leurs points de vue et de formuler leur opposition au projet. Le 2 février 1982, la ville a fait rapport de tout ceci à la Commission dans la lettre suivante:

[TRADUCTION] Messieurs,

OBJET: Avis donné par la ville de Winnipeg de la prévision et de la gestion du projet d'investissement de 1981—«Route 90—Avenue Pacific à ... Boulevard Inkster», et audition des réactions s'y rapportant.

Entre le 21 et le 25 novembre de 1980, la ville de Winnipeg a fait donner un avis écrit du projet ci-dessus (voir copie ci-jointe) à toutes les entreprises (entre autres) situées avenue Vopni, entre la rue King Edward (communément connue sous le nom de route 90) et la rue Keewatin, dans la ville de Winnipeg, et ce, conformément à la politique du Conseil de la ville de Winnipeg à l'égard de ces questions.

Par la suite, A. Gillman, qui, d'après le dossier, était le porte-parole principal de l'association qu'il a appelée «the Concerned Citizens of Vopni Avenue» et qui, d'après lui, comprend la plupart, sinon la totalité, des entreprises situées avenue Vopni, a, le 9 décembre 1980, comparu à la fois devant le comité de la collectivité St. James-Assiniboia et devant celui de la collectivité Lord Selkirk-West Kildonan. Sans doute par suite de l'avis donné et des observations faites par Gillman lors de sa comparution devant lesdits comités, ce porte-parole a ensuite comparu devant le comité des travaux et opérations le 15 décembre 1980 et, au nom de l'association susmentionnée, a présenté un résumé portant principalement sur l'interruption projetée de la communication directe entre la route 90 et l'extrémité ouest de l'avenue Vopni, empêchant les véhicules d'y entrer ou d'en sortir directement à cet endroit, interruption découlant de la construction du croisement étagé de la route 90 et des voies ferrées du CN (subdivision Oakpoint) et du CP (subdivision Carberry), lequel croisement étagé est inclus dans le projet sous la forme alors recommandée. En réponse aux

to the Committee on Works and Operations on January 26, 1981 at which Mr. A. Gillman was present. No decision was then taken on the matter. On February 9, 1981, Mr. Gillman appeared before the Committee on Works and Operations and presented the position of the Concerned Citizens of Vopni Avenue regarding the alternatives identified and discussed in the report from the Administration on the subject of access to/from Route 90 at the west end of Vopni Avenue.

The Committee on Works and Operations on February 9, 1981, resolved to recommend the addition to this project of an ingress ramp from northbound on Route 90 to the west end of Vopni Avenue, which was subsequently approved by the Council of the City of Winnipeg on February 18, 1981.

The City of Winnipeg next caused the delivery on February 27, 1981, of a written notice (see copy attached) of a meeting to discuss the staging of construction for stage 1 of the project, being part of the project north of and physically separate from the grade separation to among others all of the businesses located along Vopni Avenue.

Since I was present at the meeting held at the Brooklyn Recreational Centre on March 5, 1981, I can and hereby do testify to the presence of Mr. A. Gillman at said meeting.

The City of Winnipeg finally caused the delivery in the period March 31 to April 3, 1981, of a written notice (see copy attached) of commencement of construction of stage 1 of said project, to among others all of the businesses along Vopni Avenue.

I trust that the foregoing information proves adequate to the purpose of evidencing the measures taken by the City of Winnipeg to inform of the real and possible impacts of this street project and to afford the hearing of reaction thereto, particularly from those most directly and substantially effected, well prior to final decisions having been taken by the standing Committee and by Council of the City of Winnipeg.

Yours truly,

The first communication to the Commission from the executive committee of The Concerned Citizens of Vopni Avenue (hereinafter referred to as the "Committee"), of which appellant's Mr. A. Gillman was a member, was the letter of January 26, 1982 asking for a hearing "to expand on our objections". It read as follows:

Dear Sir:

Re: (1) Application for temporary at grade crossing at King Edward Street, across C.P. Carberry Subdivision, near Mile 3.6 and C.N. Oak Point Subdivision, near Mile 5.74;

(2) Application for proposed grade separation at the above location.

instructions données par le comité des travaux et opérations, la ville a rédigé un rapport portant sur des solutions de rechange qui ont été présentées au comité des travaux et opérations le 26 janvier 1981, à la réunion duquel A. Gillman a assisté. Aucune décision n'a été alors prise à l'égard de la question. Le 9 février 1981, Gillman a comparu devant le comité des travaux et opérations et a présenté la position des Concerned Citizens de l'avenue Vopni concernant les solutions de rechange définies et discutées dans le rapport établi par la ville au sujet de la communication directe entre la route 90 et l'extrémité ouest de l'avenue Vopni.

a Le 9 février 1981, le comité des travaux et opérations a décidé de recommander l'adjonction à ce projet d'une rampe d'accès reliant le côté nord de la route 90 et l'extrémité ouest de l'avenue Vopni, ce qui a, par la suite, été approuvé par le Conseil de la ville de Winnipeg le 18 février 1981.

b Le 27 février 1981, la ville de Winnipeg, projetant une réunion pour discuter des travaux de construction, phase 1 du projet, soit la partie du projet de construction au nord du croisement étagé et physiquement distincte de celui-ci, a fait donner un avis écrit (voir copie jointe) à, entre autres, toutes les entreprises situées avenue Vopni.

c Puisque j'ai assisté à la réunion tenue le 5 mars 1981 au Brooklyn Recreational Centre, je peux, par les présentes, attester la présence de A. Gillman à ladite réunion.

d Finalement, la ville de Winnipeg a fait donner, entre le 31 mars et le 3 avril 1981, un avis écrit (voir copie ci-jointe), de commencement de construction de la phase 1 dudit projet, à, entre autres, toutes les entreprises situées avenue Vopni.

e Je crois que les renseignements précédents constituent un énoncé suffisamment complet des mesures prises par la ville de Winnipeg pour informer le public des incidences réelles et éventuelles de ce projet d'amélioration de rues et pour donner aux intéressés la possibilité de faire connaître leurs réactions à ce sujet, particulièrement ceux qui sont le plus directement et considérablement touchés, bien avant que toute décision finale n'ait été prise par le comité permanent et par le Conseil de la ville de Winnipeg.

f Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

La lettre du 26 janvier 1982, qui demande une audience pour «exposer nos objections», constitue la première fois que le comité exécutif de The Concerned Citizens of Vopni Avenue (ci-après appelé le «Comité») dont A. Gillman, qui représente l'appelante, était membre communiquait avec la Commission. Cette lettre est ainsi rédigée:

g Messieurs,

h Objets: (1) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire, rue King Edward, franchissant les voies ferrées du CP près du point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et celles du CN près du point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point;

i (2) Demande relative au projet de construction d'un croisement étagé à l'endroit ci-dessus.

Your files nos. 27365.27 and 27367.1601

Please be advised that we represent good citizens and business people in the area of the above proposed undertaking.

Further be advised that we object to the project.

We would ask for a hearing, so that we would be in a position to expand on our objections.

We look forward to the setting up of same and await your advice as to time and date.

Yours truly,

On February 15, 1982 the Commission wrote Mr. Gillman and sent him the City's letter of February 2, 1982 quoted above. The Commission's letter read as follows:

Dear Sir:

Re: (1) Application for temporary at grade crossing at King Edward Street at Mileage 3.6 Carberry Subd. and mileage 5.74 Oak Point Subd.

(2) Application for temporary at grade crossing at the above location.

I refer to your letter dated January 26, 1982 and letter of February 2, 1982 from the City of Winnipeg (copy attached) regarding the above-noted matter.

You have not stated the nature of your objection to the City's proposed construction works, however it appears from the City's letter of February 2, 1982 that you objected to an initial plan by the City to sever direct vehicle access to and from Route 90 at the west end of Vopni Avenue.

It is noted that you were present at several meetings organized by the City in 1980 and '81 to discuss this problem, and indeed attended a meeting on March 5, 1981 at which the City presented an approved addition to the project of an ingress ramp from northbound on Route 90 to the west end of Vopni Avenue.

It appears therefore that the City has alleviated the concern which you held with respect to access to Vopni Avenue.

Unless there are other substantial objections there can be no reason to delay or deny the City's request for the proposed works.

Yours truly,

There is no indication given in this letter of the possibility of a hearing.

On February 17, 1982 the Committee replied to the Commission as follows:

Vos dossiers nos 27365.27 et 27367.1601

Sachez que nous représentons des habitants et des hommes d'affaires de la région des travaux projetés susmentionnés.

a Soyez informés en outre que nous nous opposons à ce projet.

Nous demandons la tenue d'une audience afin de pouvoir exposer nos objections.

b Nous attendons avec impatience la tenue de cette audience et vous demandons de nous aviser de l'heure et de la date de celle-ci.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

Le 15 février 1982, la Commission a écrit à Gillman et lui a envoyé la lettre écrite par la ville le 2 février 1982 et citée ci-dessus. La lettre de la Commission est ainsi conçue:

Messieurs,

d Objets: (1) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire, rue King Edward, au point milliaire 3.6 de la subd. Carberry et au point milliaire 5.74 de la subd. Oak Point.

(2) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire à l'endroit ci-dessus.

e Nous accusons réception de votre lettre du 26 janvier 1982 et nous vous envoyons sous pli copie de la lettre du 2 février 1982 de la ville de Winnipeg concernant la question citée sous rubrique.

f Vous n'avez pas exposé la nature de vos objections aux travaux de construction que la ville projette d'entreprendre, mais il ressort de la lettre de la ville en date du 2 février 1982 que vous êtes opposés au plan initial de la ville consistant à interrompre la communication directe entre la route 90 et l'extrémité ouest de l'avenue Vopni, empêchant les véhicules d'y entrer ou d'en sortir directement à cet endroit.

g Il est à noter que vous avez assisté à plusieurs réunions organisées par la ville en 1980 et en 1981 pour discuter de ce problème, et vous avez effectivement assisté à une réunion tenue le 5 mars 1981 où la ville a présenté une modification approuvée du projet: l'ajout d'une rampe d'accès du nord de la route 90 à l'extrémité ouest de l'avenue Vopni.

h Il semble donc que la ville ait apaisé votre appréhension au sujet de l'accès à l'avenue Vopni.

À moins d'autres objections importantes, il n'y a pas lieu de retarder ni de rejeter la requête de la ville relative aux travaux projetés.

i Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments respectueux.

Dans cette lettre, rien n'indique la possibilité d'une audience.

j Le 17 février 1982, le Comité a répondu à la Commission en ces termes:

Dear Mr. O'Hara;

Re: (1) Application for temporary at grade crossing at King Edward Street, across C.P. Carberry Subdivision, near Mile 3.6 and C.N. Oak Point Subdivision, near Mile 5.74;

(2) Application for proposed grade separation at the above location.

Your files nos. 27365.27 and 27367.1601

Thank you for your letter of February 15th, 1982, only recently received and contents noted.

The request for the hearing would be the arena in which we would like to state our objections related to the application referred to above.

We request that you set up the date and time for such a hearing, and we will plan to attend accordingly.

We look forward to that hearing.

Yours truly,

On February 23, 1982 the City replied to the Commission as follows:

Dear Sir:

RE: Proposed Grade Separation, King Edward Street (Route 90)—Mile 5.74 C.N. Oak Point Subdivision and Mile 3.6 C.P. Carberry Subdivision—Your File No. 27365.27

Reference is made to your letter dated February 15, 1982 requesting the City's comments with respect to the letter dated January 26, 1982 forwarded to the Railway Transport Committee by Mr. A. Gillman on behalf of "The Concerned Citizens of Vopni Avenue".

Inasmuch as Mr. Gillman in his said letter of January 26, 1982 has not given any details as to why "The Concerned Citizens of Vopni Avenue" are opposed to the City's proposed grade separation, the City must assume the concerns of "The Concerned Citizens of Vopni Avenue" are those previously enunciated by Mr. Gillman before the Committee on Works and Operations [*sic*] and other committees of the Winnipeg City Council.

These concerns, as you know, have already been fully addressed by the said committees and Council of the City of Winnipeg, as indicated in a letter dated February 2, 1982 from Mr. L.R. Campbell, the City's Manager of Streets and Traffic, to Mr. G.P. Beach, Chief, Rail Crossing & Construction Programs, of your Winnipeg office.

Please advise if any further information respecting this matter might be required by your Committee.

Yours truly,

On March 4, 1982 the Commission wrote a letter addressed to both the City and the Committee as follows:

Monsieur O'Hara,

Objets: (1) Demande relative à la construction d'un passage à niveau provisoire, rue King Edward, franchissant les voies ferrées du CP près du point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et celles du CN près du point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point;

(2) Demande relative au projet de construction d'un croisement étagé à l'endroit ci-dessus.

Vos dossiers nos 27365.27 et 27367.1601

Nous accusons réception de votre lettre du 15 février 1982. Nous venons tout juste de la recevoir et nous avons pris note de sa teneur.

Une audience serait de nature à nous permettre d'exposer nos objections relatives à la demande susmentionnée.

Nous vous demandons de fixer la date et l'heure d'une telle audience, et nous nous arrangerons pour y assister.

Nous attendons avec impatience la tenue d'une telle audience.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le 23 février 1982, la ville a répondu à la Commission de la façon suivante:

Messieurs,

OBJET: Projet de construction d'un croisement étagé, rue King Edward (route 90)—voies ferrées du CN au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point et du CP au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry—Votre dossier n° 27365.27

Nous accusons réception de votre lettre du 15 février 1982 invitant la ville à faire des remarques sur la lettre que M. A. Gillman, au nom de «The Concerned Citizens of Vopni Avenue», a envoyée au Comité des transports par chemin de fer le 26 janvier 1982.

Étant donné que M. Gillman, dans sa lettre du 26 janvier 1982, n'a pas donné de détails sur les raisons pour lesquelles «The Concerned Citizens of Vopni Avenue» s'est opposé au projet de construction d'un croisement étagé, la ville doit présumer que les préoccupations de «The Concerned Citizens of Vopni Avenue» sont celles qui ont déjà été exposées par M. Gillman devant le comité des travaux et opérations et devant d'autres comités du Conseil de la ville de Winnipeg.

Comme vous le savez, ces préoccupations ont déjà été étudiées à fond par lesdits comités et par le Conseil de la ville de Winnipeg, ainsi qu'il ressort d'une lettre que M. L.R. Campbell, le gestionnaire de la ville responsable de la voirie et de la circulation, a écrite le 2 février 1982 à M. G.P. Beach, chef, passages à niveau et programmes de construction, de votre bureau de Winnipeg.

Nous vous prions de nous faire savoir si votre Comité a besoin d'autres renseignements concernant cette question.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments respectueux.

Le 4 mars 1982, la Commission a écrit une lettre adressée à la fois à la ville et au Comité. Cette lettre est ainsi rédigée:

Dear Sirs:

Re: Application for temporary at grade crossing at King Edward Street at Mileage 3.6 Carberry Subdivision and Mileage 5.74 Oak Point Subd.

Application for proposed grade separation at the above location

Receipt of the letter dated February 23, 1982 from the City of Winnipeg and letter dated February 17, 1982 from Mr. Gillman—Spokesman for “The Concerned Citizens of Vopni Avenue” in connection with the above project is acknowledged.

It is noted that Mr. Gillman has still not indicated the nature of his opposition to the City’s proposal. Our letter of February 15, 1982 was intended to elicit the specific nature of any other substantial objection he may have. We again request Mr. Gillman to state what his objections are.

Attached to Mr. Gillman’s letter is a copy of the City’s letter of February 23, and to the City’s letter, a copy of Mr. Gillman’s letter of February 17, 1982.

Both parties are requested to make their further submissions.

Yours truly,

p. 2

c.c.:

Mr. J.H. Galvin
Director
Railway Relocation and
Crossing Branch
Transport Canada
28th Floor, Tower “C”
Place de Ville
OTTAWA, Ontario
K1A 0N5

Mr. S.S. Yoshino, P. Eng.
Manager of Transportation,
Research and Development
The City of Winnipeg

Mr. W.P. Kearns
Regional Manager
R.T.C., C.T.C.
WINNIPEG, Manitoba

Attached for your information is a copy of each of the above letters from the City and Mr. Gillman

It is to be noted that by the enclosures the Committee was made aware that the City assumed that the Committee’s concerns were those previously voiced by Mr. Gillman and that they had been fully addressed by the City’s committees and Council.

To conclude this correspondence prior to the issuance of the Order of March 22, 1982, the City wrote the Commission on March 12, 1982, as follows:

[TRADUCTION] Messieurs,

Objets: Demande relative à la construction d’un passage à niveau provisoire, rue King Edward, au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry et au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point.

Demande relative au projet de construction d’un croisement étagé à l’endroit ci-dessus

Nous accusons réception de la lettre du 23 février 1982 de la ville de Winnipeg et de la lettre du 17 février 1982 de M. Gillman—porte-parole de «The Concerned Citizens of Vopni Avenue» relativement au projet susmentionné.

Il est à noter que M. Gillman n’a pas encore précisé la nature de son opposition à la proposition de la ville. Notre lettre du 15 février 1982 visait à obtenir des précisions sur toute autre objection importante qu’il pourrait avoir. Nous demandons encore une fois à M. Gillman d’exposer ses objections.

À la lettre de M. Gillman est jointe copie de la lettre de la ville du 23 février, et à celle-ci, copie de la lettre de M. Gillman du 17 février 1982.

Nous demandons aux deux parties de faire d’autres observations.

Nous vous prions d’agréer, Messieurs, l’expression de nos sentiments distingués.

p.j. 2

c.c.:

M. J.H. Galvin
Directeur
Déplacement des voies ferrées et
croisements ferroviaires
Transports Canada
Étage 28, Tour «C»
Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

M. S.S. Yoshino, P. Ing.
Directeur des services de transportations,
de recherches et d’exploitation
Ville de Winnipeg

M. W.P. Kearns
Directeur régional
C.T.C.F., C.C.T.
Winnipeg (Manitoba)

Vous trouverez ci-joint, pour votre information, copie de chacune des lettres susmentionnées de la ville et de Gillman.

Il est à noter que par les pièces jointes, on a fait prendre conscience au Comité que la ville présumait que les préoccupations du Comité étaient celles exprimées par Gillman et que les comités de la ville et le Conseil les avaient étudiées à fond.

Pour mettre fin à cette correspondance antérieure à l’ordonnance du 22 mars 1982, la ville a écrit la lettre suivante à la Commission le 12 mars 1982:

Dear Sir:

RE: Proposed Grade Separation, King Edward Street (Route 90)—Mile 5.74 C.N. Oak Point Subdivision and Mile 3.6 C.P. Carberry Subdivision

Reference is made to your letter dated March 4, 1982 enclosing a copy of Mr. Gilman's (*sic*) letter of February 17, 1982 and requesting the City's submission in regard thereto.

Inasmuch as Mr. Gilman's (*sic*) said letter adds nothing more to what was stated by Mr. Gilman (*sic*) in his earlier letter of January 26, 1982 and to which the City has already responded vide its letter to you dated February 23, 1982, the City has no further submission to make in this matter at this time.

The approval by the Railway Transport Committee of this grade separation is a matter of great urgency to the City and once again the City, respectfully submits, that this application be dealt with by your Committee as expeditiously as possible.

Yours truly,

The Commission's request for submissions on March 4 was a reiteration or reminder of its previous request on February 15, so that in assessing procedural fairness an extra 17 days have to be taken into account.

I take it as common ground that the Committee was not entitled to a hearing by the Commission. They had not sought to intervene and in my view were not a party adverse in interest to the City in any technical sense.

There is nothing in the record to indicate that the Committee had instructed solicitors to prepare written submissions. What the correspondence leaves with me is the impression that the Committee decided to stonewall and insist upon its request for a hearing.

Given the opportunity the Committee had to make its submissions to the Commission in opposition to the underpass project of the City, I cannot conclude the appellant was the victim of any breach of the duty of fairness that the Commission could have owed to it in that respect.

Since the above was written I have received the reasons prepared by the Chief Justice. I find myself in agreement with him.

Messieurs,

OBJET: Projet de construction d'un croisement étagé, rue King Edward (route 90)—voies ferrées du CN, au point milliaire 5.74 de la subdivision Oak Point, et du CP au point milliaire 3.6 de la subdivision Carberry

Nous accusons réception de votre lettre du 4 mars 1982 contenant une copie de la lettre de M. Gillman datée du 17 février 1982 et invitant la ville à faire des observations sur celle-ci.

Étant donné que ladite lettre de M. Gillman n'ajoute rien de plus à ce qu'il a exposé dans sa première lettre du 26 janvier 1982 et à laquelle la ville a déjà répondu (voir la lettre que nous vous adressons le 23 février 1982), la ville n'a pas d'autres observations à faire pour l'instant à ce sujet.

Il est extrêmement urgent pour la ville que le Comité des transports par chemin de fer approuve la construction de ce croisement étagé et, de nouveau, la ville prie respectueusement votre Comité d'instruire la présente requête d'une façon aussi expéditive que possible.

Nous vous prions de croire à nos sentiments distingués.

L'invitation à faire des observations, faite par la Commission le 4 mars, constituait une répétition ou un rappel de son invitation antérieure du 15 février, ce qui fait qu'en examinant s'il y a équité dans la procédure, on doit tenir compte de 17 jours de plus.

Je tiens pour reconnu que le Comité n'avait pas droit à une audition devant la Commission. Il n'a pas cherché à intervenir et, à mon avis, n'était pas une partie dont les intérêts étaient opposés à ceux de la ville dans un sens technique.

Il ne ressort nullement du dossier que le Comité ait demandé à des procureurs de rédiger des observations. La correspondance me donne l'impression que le Comité a décidé de refuser de répondre et d'insister sur sa demande d'audience.

Étant donné les possibilités que le Comité avait de soumettre à la Commission des observations contre le projet de construction de passage inférieur de la ville, il m'est impossible de conclure que l'appelante a été victime d'une violation de l'obligation d'équité que la Commission aurait pu avoir envers elle à ce sujet.

Depuis la rédaction de ce qui précède, j'ai reçu les motifs rédigés par le juge en chef. Je suis d'accord avec lui.

With regard to the further point arising from the letter of February 23, 1982 from the President of the Commission to the Minister of Transport, I have nothing to add to what the Chief Justice says. With respect I see no merit in the point.

I would dispose of the matters before us as proposed by the Chief Justice.

^a Pour ce qui est de l'autre point soulevé par la lettre du 23 février 1982 écrite par le président de la Commission au ministre des Transports, je n'ai rien à ajouter à ce qui a été dit par le juge en chef. Sauf révérence, je trouve que l'argument n'est pas fondé.

^b J'estime qu'il y a lieu de trancher les questions dont la Cour est saisie de la façon proposée par le juge en chef.