

A-937-85

A-937-85

Canadian Pacific Limited (Appellant) (Applicant)

v.

Canadian Transport Commission (Respondent)

A-938-85

Canadian National Railway Company (Appellant) (Applicant)

v.

Canadian Transport Commission (Respondent)

INDEXED AS: CANADIAN NATIONAL RAILWAY CO. v. CANADIAN TRANSPORT COMMISSION (C.A.)

Court of Appeal, Urie, Hugessen and MacGuigan JJ.—Winnipeg, June 17, 1986.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Trial Division without jurisdiction to entertain applications for prohibition and certiorari by CN and CP against Canadian Transport Commission decision dismissing motions by CN and CP to strike out applications by City of Regina under Railway Relocation and Crossing Act — S. 29 Federal Court Act depriving Trial Division of jurisdiction, s. 64(2) National Transportation Act providing for appeal to Court of Appeal on "question of law or jurisdiction" — Inappropriate to apply to s. 64(2) criteria defining which type of "decision or order" subject to judicial review — S. 64(2) focussing on "question of law or jurisdiction", not on "decision or order" — S. 64(2) appeal subject to leave — Application for leave assuring Court of seriousness of issue and permitting Court to impose terms to expedite appeal, to delay it until matter settled before Commission, to allow Commission hearing to continue concurrently with appeal or otherwise to ensure justice be done — Emphasis of s. 64 on "question" reinforced by s. 64(5) requirement Court certify its opinion to Commission — Appeal dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 28, 29 — 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), (5) (as am. idem) — Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12.

Transportation — Canadian Transport Commission dismissing motions by CN and CP to strike out applications by City of Regina under Railway Relocation and Crossing Act —

Canadien Pacifique Limitée (appelante) (requérante)

a c.

Commission canadienne des transports (intimée)

A-938-85

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (appelante) (requérante)

c.

Commission canadienne des transports (intimée)

c

RÉPERTORIÉ: COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA c. COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS (C.A.)

Cour d'appel, juges Urie, Hugessen et MacGuigan JJ.—Winnipeg, 17 juin 1986.

Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — La Division de première instance n'a pas compétence pour juger les demandes visant la délivrance d'un bref de prohibition et d'un bref de certiorari présentées par le CN et le CP et dirigées contre une décision de la Commission canadienne des transports de rejeter les requêtes du CN et du CP tendant à la radiation des demandes de la Ville de Regina faites conformément à la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer — L'art. 29 de la Loi sur la Cour fédérale prive la Division de première instance de compétence, l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports prévoit un appel auprès de la Cour d'appel sur «une question de droit ou une question de compétence» — Ce serait une erreur d'appliquer à l'art. 64(2) les critères applicables à la détermination des sortes de «décisions ou [d']ordonnances» susceptibles de contrôle judiciaire — L'art. 64(2) met l'accent sur «une question de droit ou une question de compétence» et non pas sur la «décision ou ordonnance» — Les appels interjetés en vertu de l'art. 64(2) doivent être autorisés par la Cour — Dans le cadre d'une demande d'autorisation d'appel, la Cour peut s'assurer du sérieux du point en litige et imposer des conditions destinées à accélérer l'audition de l'appel, à la différer jusqu'à ce que la question ait été décidée par la Commission, à permettre que les auditions devant la Commission se poursuivent en même temps que l'appel ou à faire en sorte que justice soit rendue — L'importance attachée par l'art. 64 à la «question» est renforcée par l'exigence de l'art. 64(5) selon laquelle la Cour transmet son opinion certifiée à la Commission — L'appel est rejeté — 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. 64(2) (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65), (5) (mod., idem) — Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12.

Transports — La Commission canadienne des transports rejette les requêtes du CN et du CP tendant à la radiation des demandes de la Ville de Regina faites conformément à la Loi

Trial Division rejecting applications for prohibition and certiorari against Commission's decision — Trial Division without jurisdiction to entertain applications in view of s. 64(2) National Transportation Act — S. 64(2) providing for appeal to Federal Court of Appeal on "question of law or jurisdiction" upon leave being obtained — 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), (5) (as am. idem) — Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12.

sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer — Rejet par la Division de première instance des demandes visant la délivrance d'un bref de prohibition et d'un bref de certiorari dirigées contre la décision de la Commission — La Division de première instance n'avait pas compétence en l'espèce étant donné l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports — L'art. 64(2) prévoit la possibilité d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale «sur une question de droit ou une question de compétence» après avoir obtenu l'autorisation de la Cour — 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), (5) (mod., idem) — Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission, [1982] 1 F.C. 458 (C.A.).

CONSIDERED:

Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd., [1974] 1 F.C. 22 (C.A.).

REFERRED TO:

Attorney General of Canada (The) v. Cylien, [1973] F.C. 1166 (C.A.); *British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1973] F.C. 1194 (C.A.).

COUNSEL:

Winston F. Smith and *A. Ludkiewicz* for appellant (applicant) Canadian Pacific Limited.

G. H. Nerbas and *Terrance Hall* for appellant (applicant) Canadian National Railway Company.

M. Rothstein, Q.C. and *M. Monnin* for City of Regina.

P. Noonan for respondent.

SOLICITORS:

Winston F. Smith and *A. Ludkiewicz*, Winnipeg, for appellant (applicant) Canadian Pacific Limited.

G. H. Nerbas and *Terrance Hall*, Winnipeg, for appellant (applicant) Canadian National Railway Company.

Aikins, MacAulay, Winnipeg, for City of Regina.

Canadian Transport Commission Legal Services, Ottawa, for respondent.

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. La Commission canadienne des transports, [1982] 1 C.F. 458 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd., [1974] 1 C.F. 22 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Procureur général du Canada (Le) c. Cylien, [1973] C.F. 1166 (C.A.); *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1973] C.F. 1194 (C.A.).

AVOCATS:

Winston F. Smith et *A. Ludkiewicz* pour le Canadien Pacifique Limitée, appelante (requérante).

G. H. Nerbas et *Terrance Hall* pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, appelante (requérante).

M. Rothstein, c.r. et *M. Monnin* pour la Ville de Régina.

P. Noonan pour l'intimée.

PROCUREURS:

Winston F. Smith et *A. Ludkiewicz*, Winnipeg, pour le Canadien Pacifique Limitée, appelante (requérante).

G. H. Nerbas et *Terrance Hall*, Winnipeg, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, appelante (requérante).

Aikins, MacAulay, Winnipeg, pour la Ville de Régina.

Contentieux de la Commission canadienne des transports, Ottawa, pour l'intimée.

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

HUGESSEN J.: These are appeals from two decisions of Pinard J. [*Canadian National Railway Co. v. Canadian Transport Commission*, T-842-85; *Canadian Pacific Ltd. v. Canadian Transport Commission*, T-603-85, order dated November 22, 1985, not yet reported] dismissing applications for prohibition and *certiorari* directed against a decision of the Canadian Transport Commission; that decision in its turn had rejected motions brought by the appellants, Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited, to strike out applications made to the Commission by the City of Regina pursuant to the *Railway Relocation and Crossing Act* (S.C. 1974, c. 12) on the grounds that the Commission lacked the jurisdiction to receive them in the form in which they had been filed. Pinard J. held that section 29 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] operated to deprive the Trial Division of jurisdiction because, in his view, the impugned decision could be appealed to this Court under the provisions of section 64 of the *National Transportation Act* (R.S.C. 1970, c. N-17). We are all in agreement with that result.

Subsection 64(2) of the *National Transportation Act* [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65] reads as follows:

64. ...

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

In our opinion it would be wrong to apply to the interpretation of this text the same criteria as have been developed by this Court for the purposes of

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience par

a LE JUGE HUGESSEN: Il s'agit d'appels interjetés contre deux décisions [*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des transports*, T-842-85; *Canadien Pacifique Ltée c. Commission canadienne des transports*, T-603-85, ordonnance en date du 22 novembre 1985, encore inédite] par lesquelles le juge Pinard rejetait des demandes visant la délivrance d'un bref de prohibition et d'un bref de *certiorari* dirigés contre une décision de la Commission canadienne des transports; cette dernière décision rejetait les requêtes des appelantes, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Limitée, tendant à la radiation de demandes faites à la Commission par la Ville de Régina conformément à la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* (S.C. 1974, chap. 12) au motif que la Commission n'avait pas la compétence nécessaire pour les instruire dans la forme selon laquelle elles avaient été déposées. Le juge Pinard a statué que l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] avait pour effet de priver la Division de première instance de compétence en l'espèce parce que, selon lui, la décision contestée pouvait être portée devant la présente Cour en vertu des dispositions de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports* (S.R.C. 1970, chap. N-17). Nous souscrivons tous à cette conclusion.

g Voici le libellé du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65]:

64. ...

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

j Nous estimons que ce serait une erreur d'appliquer à l'interprétation de cette disposition les critères établis par cette Cour aux fins de déterminer

determining what sorts of “decision or order” are subject to being reviewed and set aside under section 28 of the *Federal Court Act*. (See, for example, *Attorney General of Canada (The) v. Cylien*, [1973] F.C. 1166 (C.A.); *British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1973] F.C. 1194 (C.A.); *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.).)

In the first place we note that the focus of subsection 64(2), unlike that of section 28, is not on the “decision or order” but, significantly, upon “a question of law, or a question of jurisdiction”. Indeed the only reference to the “order, decision, rule or regulation sought to be appealed from” comes, almost incidentally, in that part of the text dealing with the calculation of the time within which leave to appeal must be sought.

Secondly, and most importantly in our view, is the fact that an appeal under subsection 64(2) is subject to leave being obtained from the Court. As a result many of the policy concerns which were expressed or implied in this Court’s jurisprudence under section 28 lose much of their force. An example of such concerns is *Danmor Shoe (supra)* where Jackett C.J. said (at pages 34-35):

On the other hand, a right, vested in a party who is reluctant to have the tribunal finish its job, to have the Court review separately each position taken, or ruling made, by a tribunal in the course of a long hearing would, in effect, be a right vested in such a party to frustrate the work of the tribunal. On balance, it would seem that the object of section 28 is more effectively achieved by leaving the right to invoke judicial review to the stage after the tribunal has rendered its decision. There will then have been no unnecessary delay in cases where the tribunal has been guilty of no error in its intermediate positions and rulings and, even when the tribunal has erred at an intermediate stage, in the vast majority of cases, such errors will not have affected the ultimate result in such a way as to warrant invoking judicial review. Admitting that there may be problems that should be solved judicially at an intermediate stage, surely no party should have the right to decide whether a situation has arisen in which that should be done. It is not without interest, in this connection, that Parliament has given the tribunal the necessary discretion to deal with such problems. See section 28(4) of the *Federal Court Act*, which authorizes a tribunal “at any stage of its proceedings” to refer “any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure” to the Court for “hearing and determination”.

quelles sortes de «décisions ou [d’]ordonnances» sont susceptibles d’examen et d’annulation en vertu de l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. (Voir, par exemple, *Procureur général du Canada (Le) c. Cylien*, [1973] C.F. 1166 (C.A.); *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1973] C.F. 1194 (C.A.); *La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.).)

Tout d’abord, nous constatons que contrairement à l’article 28, le paragraphe 64(2) ne met pas l’accent sur la «décision ou ordonnance» mais, de façon significative, sur «une question de droit ou une question de compétence». En effet, la seule mention qui est faite de «l’ordonnance, l’arrêt ou le règlement dont on veut appeler» se trouve, presque incidemment, dans la partie de la disposition traitant de la computation du délai d’autorisation d’appel.

Ensuite, et c’est ce qui importe le plus à notre avis, les appels interjetés en vertu du paragraphe 64(2) doivent être autorisés par la Cour. Par conséquent, plusieurs des préoccupations relatives à l’intention du législateur, que les arrêts de notre Cour fondés sur l’article 28 ont exprimées de façon explicite ou implicite, perdent une grande partie de leur justification. Le juge en chef Jackett a exposé l’une de ces préoccupations dans le passage suivant de l’arrêt *Danmor Shoe* (précité) [aux pages 34 et 35]:

Par contre, si une des parties, peu désireuse de voir le tribunal s’acquitter de sa tâche, avait le droit de demander à la Cour d’examiner séparément chaque position prise ou chaque décision rendue par un tribunal, lors de la conduite d’une longue audience, elle aurait en fait le droit de faire obstacle au tribunal. A tout prendre, il semble que le but de l’article 28 sera atteint plus efficacement si le droit de demander un examen judiciaire intervient seulement après que le tribunal a rendu sa décision. Il n’y aura donc aucun retard inutile dans les cas où le tribunal ne commet pas d’erreur en exprimant des opinions ou en prenant des décisions intermédiaires et, même si le tribunal commet une erreur à un stade intermédiaire, de telles erreurs n’influenceront pas dans la plupart des cas sur le résultat final de manière suffisante pour justifier le recours à l’examen judiciaire. Si l’on admet qu’il y a des problèmes qui devaient être résolus de manière judiciaire à un stade intermédiaire, aucune des parties ne doit assurément avoir le droit de décider si une situation donnée l’exige. A cet égard, il est intéressant de remarquer que le Parlement a donné au tribunal le pouvoir discrétionnaire nécessaire pour traiter de ces problèmes. Voir l’article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui autorise un tribunal «à tout stade de ses procédures» à renvoyer devant la Cour «toute question de droit, de compétence ou de pratique, ... pour audition et jugement».

On an application for leave to appeal under subsection 64(2) this Court can not only assure itself that the appellant has a serious point to urge; it can also, where appropriate, impose terms designed, for example, to expedite the hearing of the appeal, to delay it until the matter is finally concluded before the Commission, to allow the hearings before the Commission to continue concurrently with the appeal, or otherwise to ensure that justice is done.

Finally we note that on an appeal under section 64 the Court does not review or set aside the impugned decision; rather, under subsection 64(5) [as am. idem] it must "certify its opinion to the Commission" which must then make an order in accordance therewith. This reinforces our view that the emphasis of section 64 is on the "question", be it of law or jurisdiction, rather than on the technical vehicle by which the matter was dealt with by the Commission.

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

For these reasons the appeals will be dismissed. Counsel may speak to the question of costs.

Dans le cadre d'une demande d'autorisation d'appel visée au paragraphe 64(2), cette Cour peut non seulement s'assurer que l'appelant a un point sérieux à faire valoir, mais encore peut-elle, dans les circonstances indiquées, imposer des conditions destinées, par exemple, à accélérer l'audition de l'appel, à la différer jusqu'à ce que la question ait été décidée par la Commission, à permettre que les auditions devant la Commission se poursuivent en même temps que l'appel, ou à faire en sorte d'autre façon que justice soit rendue.

En dernier lieu, nous constatons que dans le cadre des appels fondés sur l'article 64, la Cour ne procède pas à l'examen ni à l'annulation de la décision contestée, mais plutôt, aux termes du paragraphe 64(5) [mod., idem], elle «transmet son opinion certifiée à la Commission» qui doit alors rendre une ordonnance conforme à cette opinion. Cela nous convainc davantage qu'à l'article 64, l'accent porte sur la «question», qu'il s'agisse d'une question de droit ou d'une question de compétence, plutôt que sur le procédé auquel a eu recours la Commission pour régler l'affaire dont elle était saisie.

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

Pour ces motifs, les appels seront rejetés. Les avocats pourront se faire entendre sur la question des dépens.