

T-1883-83

T-1883-83

Canadian Pacific Limited (Applicant)

v.

Canadian Transport Commission (Respondent)

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, August 29, 30 and September 2, 1983.

Judicial review — Prerogative writs — Prohibition and certiorari — Whether jurisdiction in Canadian Transport Commission or Railway Transport Committee to conduct public inquiry into railway accident following investigators' report — Interpretation of s. 226 of Railway Act — No denial of natural justice so far, as sufficient notice given to interested parties; as for future, denial only apprehended — Rules of natural justice not applicable to parts of recommendations concerning making of orders and proposing regulations as such functions legislative in nature — Application dismissed — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 226, 227 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 5, 17, 24, 45 (as am. by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18(1)), 48 (rep. and sub. idem, s. 18(2)), 55 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)), 64(2) (as am. idem), 74, 81, 82 (as am. by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18(4)) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28, 29 — Canadian Transport Commission General Rules, SOR/83-448, ss. 3, 7(2).

Following a railway accident in which five people were killed and nine injured, the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission appointed investigators to inquire into its causes and into ways of preventing the recurrence of such accidents. The Commission subsequently decided to hold a public inquiry into the matter. At the first hearing, the applicant objected to the proceeding, arguing that the Committee lacked jurisdiction and that it would be difficult to have a fair hearing since the report contained nothing specific against any of the parties concerned. The Committee rejected these contentions.

This is an application for prohibition to prevent the public inquiry from proceeding and for *certiorari* to quash the preliminary decisions of the Committee with respect to its jurisdiction to proceed in this matter. The applicant argues (1) that section 226 of the *Railway Act* authorizes the holding of inquiries by investigators only, not by the Commission nor the Committee; (2) that the only action that can be taken under subsection 226(2) is to suspend or dismiss employees; (3) that to avoid denying natural justice to the parties, the Committee should proceed under sections 45 or 48 of the *National Transportation Act* which require adequate notices to be given.

Held, the application should be dismissed.

The application is properly brought under section 18 of the *Federal Court Act* as what is challenged is not a final order or

Canadien Pacifique Limitée (requérante)

c.

Commission canadienne des transports (intimée)

Division de première instance, juge Strayer—Ottawa, 29, 30 août et 2 septembre 1983.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Prohibition et certiorari — La question se pose de savoir si la Commission canadienne des transports ou le Comité des transports par chemin de fer a compétence pour procéder, à la suite d'un rapport établi par des enquêteurs, à une enquête publique sur un accident de chemin de fer — Interprétation de l'art. 226 de la Loi sur les chemins de fer — Jusqu'à présent, il n'y a pas eu déni de justice naturelle, les parties intéressées ayant été suffisamment avisées; quant à l'avenir, il n'y a que crainte de déni — Les règles de justice naturelle ne s'appliquent pas aux parties des recommandations proposant l'adoption d'ordonnances et de règlements puisque ces fonctions sont de nature législative — Requête rejetée — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 226, 227 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 5, 17, 24, 45 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18(1)), 48 (abrogé et remplacé par idem, art. 18(2)), 55 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)), 64(2) (mod. par idem), 74, 81, 82 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18(4)) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28, 29 — Règles générales de la Commission canadienne des transports, DORS/83-448, art. 3, 7(2).

À la suite d'un accident de chemin de fer qui a causé cinq morts et neuf blessés, le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports a nommé des enquêteurs pour faire enquête sur les causes de l'accident et sur les moyens de prévenir ce genre d'accident. La Commission a par la suite décidé de procéder à une enquête publique sur l'affaire. À la première audience, la requérante a contesté la procédure, alléguant que le Comité n'avait pas compétence et qu'il serait difficile d'avoir une audience équitable étant donné que le rapport ne contenait aucune allégation spécifique contre l'un quelconque des parties en cause. Le Comité a rejeté ces prétentions.

Il s'agit d'une requête en bref de prohibition qui interdirait la tenue d'une enquête publique et en bref de *certiorari* qui infirmerait les décisions préliminaires du Comité relativement à son pouvoir de procéder dans cette affaire. La requérante fait valoir (1) que ni la Commission ni le Comité n'ont le pouvoir de tenir une enquête en vertu de l'article 226 de la *Loi sur les chemins de fer*, mais que cette enquête doit être menée uniquement par des enquêteurs; (2) que la seule mesure qu'on puisse prendre en vertu du paragraphe 226(2) est de suspendre ou de destituer des employés; (3) que pour éviter tout déni de justice naturelle à l'égard des parties, le Comité devrait agir en vertu des articles 45 ou 48 de la *Loi nationale sur les transports*, qui exigent que des avis suffisants soient donnés.

Jugement: la requête est rejetée.

C'est à bon droit que la requête a été introduite en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* puisque le litige ne

decision but preliminary rulings. As for the interpretation of section 226, it is apparent from reading sections 5, 17, 81 and 82 of the *National Transportation Act*, that section 226 allows the Committee to hold a "public inquiry". It is also clear that subsection 226(2) contemplates a broader response than the mere ordering of the suspension or dismissal of railway employees.

There has been no denial of natural justice so far, the concerned parties having received adequate notice; as for the future, there can only be apprehension of such denial, which is not sufficient for the Court to take action. Furthermore, the rules of natural justice are not applicable to those parts of the recommendations dealing with the making of orders and the proposing of regulations because such functions are legislative in nature.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

The Attorney General of Canada v. Cylien, [1973] F.C. 1166 (C.A.); *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.); *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12; *In re Daigle and in re Canadian Transport Commission*, [1975] F.C. 8 (C.A.); *CRTC v. CTV Television Network Ltd., et al.*, [1982] 1 S.C.R. 530.

COUNSEL:

N. D. Mullins, Q.C. and *Marcella M. Szel* for applicant.
K. M. Bloodworth for respondent.
Grant Nerbas for Canadian National Railways.
Jean Patenaude for VIA Rail Canada Inc.
A. Hepner for G. A. Grant.

SOLICITORS:

Canadian Pacific Law Department, Calgary, for applicant.
Canadian Transport Commission Legal Services, Winnipeg, for respondent.
Canadian National Railways Law Department, Winnipeg, for Canadian National Railways.
VIA Rail Canada Inc. Legal Department, Montreal, for VIA Rail Canada Inc.
MacPherson & Associates, Calgary, for G. A. Grant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.: This is an application for prohibition to prevent the Railway Transport Committee

porte pas sur une ordonnance ou décision finale mais sur des décisions préliminaires. Pour ce qui concerne l'interprétation de l'article 226, il ressort clairement de la lecture des articles 5, 17, 81 et 82 de la *Loi nationale sur les transports* que l'article 226 permet au Comité de tenir une «enquête publique». Il est manifeste, aussi, que le paragraphe 226(2) donne une plus grande latitude que la simple suspension ou destitution d'employés.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu déni de justice naturelle, les parties en cause ayant reçu un avis suffisant; quant à l'avenir, il ne peut y avoir que crainte d'un tel déni, ce qui ne suffit pas pour que la Cour intervienne. De plus, les règles de justice naturelle ne s'appliquent pas aux parties des recommandations portant sur l'adoption d'ordonnances et de règlements parce que ces fonctions sont de nature législative.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Le procureur général du Canada c. Cylien, [1973] C.F. 1166 (C.A.); *In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.); *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12; *In re Daigle et in re La Commission canadienne des transports*, [1975] C.F. 8 (C.A.); *CRTC c. CTV Television Network Ltd., et autres*, [1982] 1 R.C.S. 530.

AVOCATS:

N. D. Mullins, c.r. et *Marcella M. Szel* pour la requérante.
K. M. Bloodworth pour l'intimée.
Grant Nerbas pour les Chemins de fer nationaux du Canada.
Jean Patenaude pour VIA Rail Canada Inc.
A. Hepner pour G. A. Grant.

PROCUREURS:

Canadien Pacifique, Contentieux, Calgary, pour la requérante.
Commission canadienne des transports, Contentieux, Winnipeg, pour l'intimée.
Chemins de fer nationaux du Canada, Contentieux, Winnipeg, pour les Chemins de fer nationaux du Canada.
VIA Rail Canada Inc., Contentieux, Montréal, pour VIA Rail Canada Inc.
MacPherson & Associates, Calgary, pour G. A. Grant.

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

LE JUGE STRAYER: Il s'agit d'une requête en bref de prohibition qui interdirait au Comité des

of the Canadian Transport Commission from proceeding with a public inquiry concerning a certain railway accident, and for *certiorari* to quash certain preliminary decisions of the Committee with respect to its jurisdiction to proceed in this matter. The accident occurred on March 23, 1983 at mileage 34.9, Canadian Pacific Limited, Red Deer Subdivision, in the Province of Alberta. It involved a VIA Rail diesel car, operated by the CPR under contract with VIA, which was accidentally diverted into a siding where it collided with some stationary tank cars. As a result five people were killed and nine were injured.

On March 24, 1983, the Railway Transport Committee made an order, purportedly under section 226 of the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2], appointing Mr. M. D. Lacombe and Mr. Joseph Kolodrubsky "to inquire into the causes of and circumstances connected with the aforesaid accident, including all particulars relating thereto and into all matters and things deemed likely to cause or prevent such an accident". The investigators conducted an extensive investigation which comprised, according to their report, "the evaluation of related correspondence; discussions, interviews or formal statements taken under oath; and specific detailed information acquired from ..." numerous officials, employees of the Canadian Pacific Railway, and from the Canadian National Railways. They noted that "the results of CP's investigation could only be partially reviewed herein. Certain specific data requested—such as employee statements were not made available to the authors due to CP's claim that such information is privileged". The investigators' report was issued on July 8.

In the meantime the Canadian Transport Commission, on June 14, 1983, had issued a "notice of public hearing". The notice cited both the *Railway Act* and the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17] as authority and described the inquiry as being "into the causes of and the circumstances connected with the accident on March 23, 1983". The notice went on to explain that:

transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports de procéder à une enquête publique sur un accident de chemin de fer, et en bref de *certiorari* qui infirmerait certaines décisions préliminaires du Comité relativement à son pouvoir de procéder dans cette affaire. L'accident est survenu le 23 mars 1983 sur la voie de remisage du Canadien Pacifique Limitée au point milliaire 34,9 de la subdivision Red Deer, dans la province de l'Alberta. Par suite d'une erreur d'aiguillage, une locomotive autorail diesel de VIA, exploitée par CP en vertu d'un contrat avec VIA, est accidentellement entrée dans une voie de garage où elle a tamponné des wagons-citernes immobiles. L'accident a causé cinq morts et neuf blessés.

Le 24 mars 1983, le Comité des transports par chemin de fer a rendu une ordonnance en vertu de l'article 226 de la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2], nommant M. M. D. Lacombe et M. Joseph Kolodrubsky «pour enquêter sur les causes, circonstances et détails relatifs à l'accident susnommé et sur toutes questions ou aspects qu'ils jugeront susceptibles de causer ou de prévenir ce genre d'accident». Ils ont conduit une enquête approfondie comprenant selon leur rapport, «l'évaluation de la correspondance ayant trait à l'accident, les discussions, entrevues ou déclarations officielles, sous serment; et les renseignements particuliers obtenus ...» de nombreux cadres, employés du Canadien Pacifique et du Canadien National. Ils ont fait remarquer que «dans ce rapport, nous n'avons pu revoir que partiellement les résultats de l'enquête de CP. Certains renseignements particuliers avaient été demandés, par les auteurs, comme les déclarations des employés, mais CP ne nous les a pas confiés, sous prétexte que de telles informations étaient confidentielles.» Le rapport des enquêteurs a été publié le 8 juillet.

Entre-temps, la Commission canadienne des transports avait, le 14 juin 1983, publié un «avis d'audience publique». Dans l'avis, on précisait que l'enquête était fondée sur la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17], et cette enquête y était décrite comme portant «sur les causes et les circonstances entourant l'accident ... survenu le 23 mars 1983». Cet avis expliquait en outre:

At the first session, the inquiry intends to hear evidence from the persons appointed under section 226 of the *Railway Act* to inquire into the subject accident. The inquiry will then be adjourned to a later date at which time the inquiry will hear relevant submissions and evidence from officers and employees of the railway companies, and other persons possessing expertise, as well as members of the public.

It indicated that the investigators' report would be available about ten days before the hearing, which was fixed for July 19. It also indicated that "All persons who wish to do so may present their views on this matter during the inquiry."

On July 11, solicitors for Canadian Pacific Railway wrote to the Commission asking for particulars as to the specific jurisdiction or authority under which the Canadian Transport Commission was proceeding. In its reply of July 18, the CTC referred to sections 226 and 227 of the *Railway Act* and section 17 of the *National Transportation Act*.

Section 226 of the *Railway Act* reads as follows:

226. (1) The Commission may appoint such person or persons as it thinks fit to inquire into all matters and things that it deems likely to cause or prevent accidents, and the causes of and the circumstances connected with any accident or casualty to life or property occurring on any railway, and into all particulars relating thereto.

(2) The person or persons so appointed shall report fully in writing, to the Commission, his or their doings and opinions on the matters respecting that he or they are appointed to inquire, and the Commission may act upon such report and may order the company to suspend or dismiss any employee of the company whom it may deem to have been negligent or wilful in respect of any such accident.

Section 227 authorizes the Commission to make orders and regulations concerning a great variety of matters specified therein. The main purpose of such regulations appears to be to ensure the safety of members of the public and employees of the Railway.

Section 17 of the *National Transportation Act* provides as follows:

17. (1) The commissioners shall sit at such times and conduct their proceedings in such manner as may seem to them most convenient for the speedy dispatch of business.

(2) They may, subject to this Act, sit either together or separately, and either in private or in open court; but any complaint made to them shall, on the application of any party to the complaint, be heard and determined in open court.

Au cours de la première séance de l'enquête sur ledit accident seront entendus les témoignages des personnes nommées en vertu de l'article 226 de la *Loi sur les chemins de fer*. Lors de la prochaine séance, l'enquête portera sur les présentations et les preuves pertinentes que donneront les agents et employés des compagnies ferroviaires, les spécialistes et le public.

Selon l'avis, le rapport des enquêteurs serait disponible environ dix jours avant l'audience, prévue pour le 19 juillet. L'avis disait également que «Toute personne qui le désire pourra présenter son point de vue sur cette affaire pendant l'enquête.»

Le 11 juillet, les procureurs du Canadien Pacifique ont écrit à la Commission pour demander des détails sur la compétence ou le pouvoir spécifique en vertu duquel la Commission canadienne des transports agissait. Dans sa réponse du 18 juillet, la CCT a cité les articles 226 et 227 de la *Loi sur les chemins de fer* et l'article 17 de la *Loi nationale sur les transports*.

L'article 226 de la *Loi sur les chemins de fer* est ainsi rédigé:

226. (1) La Commission peut nommer une personne ou des personnes qu'elle juge compétentes pour s'enquérir de toutes choses qu'elle estime de nature à causer ou à prévenir des accidents, et des causes et des circonstances d'un accident ou d'une perte de vie ou de biens, qui a eu lieu sur un chemin de fer, et de tous les détails s'y rattachant.

(2) Les personnes ainsi nommées doivent faire à la Commission un rapport circonstancié par écrit de ce qu'elles ont constaté et de leur opinion sur les choses au sujet desquelles elles ont été chargées d'instruire l'enquête; et, sur ce rapport, la Commission peut agir et peut ordonner à la compagnie de suspendre ou de destituer ceux de ses employés qu'elle juge coupables de négligence ou de faute à l'égard de l'accident.

L'article 227 autorise la Commission à rendre des ordonnances et à édicter des règlements concernant une grande variété de questions y précisées. Ces règlements semblent viser à assurer la sécurité du public et des employés de la compagnie de chemin de fer.

L'article 17 de la *Loi nationale sur les transports* porte ce qui suit:

17. (1) Les commissaires siègent aux époques et procèdent selon les formes qui leur paraissent les plus propices à la prompte expédition des affaires.

(2) Ils peuvent, sous réserve des dispositions de la présente loi, siéger conjointement ou séparément, et soit en chambre, soit en audience publique. Toutefois, toute plainte portée devant eux doit, à la demande d'une partie à la plainte, être entendue et jugée en audience publique.

Section 45 of that Act [as am. by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18(1)], which appears in Part IV entitled "GENERAL JURISDICTION AND POWERS IN RESPECT OF RAILWAYS" empowers the Commission to "inquire into, hear and determine" any complaint that a railway company has failed to carry out its responsibilities under the *Railway Act* or any regulation thereunder, or has violated such Act or regulation. The Commission is also empowered to order and require the company to take, or refrain from, any relevant act. In performing these functions it has the power of a superior court. Section 48 of the *National Transportation Act* [rep. and sub. S.C. 1977-78, c. 22, s. 18(2)] empowers the Commission on its own motion to inquire into, hear and determine any matter that might have been the subject of such a complaint.

When the hearing of the Railway Transport Committee opened in Calgary on July 19, 1983, counsel for the CPR objected to the proceeding on the grounds that the Committee lacked jurisdiction to proceed in this fashion. Counsel argued that the Commission, or the Committee exercising its powers, had no authority to hold a public hearing upon receipt of a report. It was said that all the Commission could do was to act on such a report. It was further argued that the only action the Commission or Committee could take would be to order the company to dismiss an employee. It was argued that section 17 of the *National Transportation Act* gave no independent authority to hold a hearing. Further it was said that the report of the investigators was not a report as contemplated by section 226, as "it has no findings, conclusions, or facts in it, and that the Commission has nothing to act on with respect to those matters". Counsel for the CPR also suggested that it would be difficult to have a fair hearing where there were no specific allegations, complaints, or particulars given in the report against any one of the parties concerned or referred to therein.

The Railway Transport Committee rejected these contentions. It ruled that it had jurisdiction to proceed with the public hearing. It also took the view that under section 226 it had the power to

L'article 45 de la Loi [mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18(1)], qui figure à la Partie IV intitulée «COMPÉTENCE GÉNÉRALE EN MATIÈRE DE CHEMINS DE FER», autorise la Commission à «instruire, entendre et juger» toute plainte alléguant qu'une compagnie a omis d'exécuter les obligations que lui imposent la *Loi sur les chemins de fer* ou tout règlement pris en application de celle-ci, ou a violé cette Loi ou un tel règlement. La Commission peut également ordonner et prescrire à la compagnie de faire quelque chose ou de s'en abstenir. Dans l'exercice de ces fonctions, elle a le pouvoir d'une cour supérieure. En vertu de l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports* [abrogé et remplacé par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18(2)], la Commission peut, de son propre mouvement, instruire, entendre et juger toute question qui aurait pu faire l'objet d'une telle plainte.

À l'ouverture de l'audience du Comité des transports par chemin de fer à Calgary le 19 juillet 1983, les avocats du CP ont contesté la procédure au motif que le Comité n'avait pas compétence pour agir de cette manière. Selon les avocats, la Commission ou le Comité exerçant ses pouvoirs, n'était nullement autorisé à tenir une audience publique sur réception d'un rapport. Il a été allégué que la Commission pouvait uniquement donner suite à un tel rapport. On a fait valoir en outre que la seule mesure que la Commission ou le Comité pourrait prendre serait d'ordonner à la compagnie de destituer un employé. On a soutenu que l'article 17 de la *Loi nationale sur les transports* ne conférait aucun pouvoir indépendant de tenir une audition. On a aussi prétendu que le rapport des enquêteurs n'était pas un rapport au sens de l'article 226 puisque [TRADUCTION] «il ne contient aucune constatation, aucune conclusion ni aucun fait, et que la Commission n'a aucun pouvoir en ce qui concerne ces questions». Les avocats du CP ont également suggéré qu'il serait difficile d'avoir une audience équitable étant donné que le rapport ne contenait aucune allégation spécifique, aucune plainte, ni aucun détail concernant l'une quelconque des parties en cause ou y mentionnées.

Le Comité des transports par chemin de fer a rejeté ces prétentions. Il a décidé qu'il avait compétence pour procéder à la tenue de l'audience publique. Il a également estimé qu'en vertu de

“act upon such report” in ways additional to ordering the suspension or dismissal of an employee of the Railway. With respect to the arguments of denial of natural justice, the Chairman stated: “We agree that natural justice is a vital right and must be followed by this body, and it is with that in mind that we have released the report made to us to all affected, including the general public, and will allow the Investigating Officers to be questioned on this report” (transcript of proceedings, page 45).

Once these rulings were made, counsel for the CPR made an application to the Committee under section 55 of the *National Transportation Act* [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)] for the Committee to state a case on relevant questions of law and jurisdiction to the Federal Court of Appeal. The Committee declined to do so. On July 20, however, it did adjourn further proceedings until September 12, to enable counsel to seek judicial review of its preliminary rulings on jurisdiction. Before adjourning, the Chairman explained how the Committee intended to proceed when it reconvened on September 12. He explained that they intended first to make the investigators available for cross-examination and then “use their recommendations as an agenda for the hearing”. In starting with the problems identified by the investigators, the Committee would “determine whether or not these have been resolved satisfactorily by actions on the part of VIA or CP”. If the Committee could determine from its hearing that regulatory action is required to protect against the occurrence of another accident “it is our intention that appropriate orders and regulations would be issued”. With respect to possible orders for the suspension or dismissal of specific employees, it was noted that the investigators had not recommended such action and the Committee did not at that point intend to consider that question. “We would not consider such action before giving specific notice to the employee or employees involved of our intention to consider the issue together with sufficient time for them to prepare” (transcript of proceedings, pages 66, 67).

l'article 226, il avait le pouvoir de [TRADUCTION] «donner suite à ce rapport» en prenant d'autres mesures que la suspension ou la destitution d'un employé de la compagnie de chemin de fer. Quant aux arguments relatifs à la justice naturelle, le président dit ceci: [TRADUCTION] «Nous convenons que la justice naturelle est un droit vital que cet organisme doit respecter, et c'est dans cet esprit que nous avons diffusé le rapport qui nous avait été soumis à toutes les parties intéressées, notamment au public en général, et nous permettrons qu'on interroge les fonctionnaires enquêteurs sur ce rapport» (transcription des procédures, page 45).

Ces décisions ayant été rendues, les avocats du CP se sont adressés au Comité pour lui demander, en vertu de l'article 55 de la *Loi nationale sur les transports* [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)], de soumettre à la Cour d'appel fédérale un mémoire sur les questions pertinentes de droit et de juridiction. Le Comité a refusé de le faire. Toutefois, le 20 juillet, il a ajourné l'enquête au 12 septembre pour permettre aux avocats de demander un contrôle judiciaire de ses décisions préliminaires sur la question de la compétence. Avant l'ajournement, le président a expliqué la façon dont le Comité entendait procéder lors de la reprise des procédures le 12 septembre. Il a expliqué que le Comité voulait tout d'abord rendre les enquêteurs disponibles pour contre-interrogatoire et puis [TRADUCTION] «utiliser leurs recommandations comme ordre du jour de l'audience». En commençant par les problèmes relevés par les enquêteurs, le Comité [TRADUCTION] «déterminerait si VIA ou CP a pris des mesures pour résoudre ces problèmes d'une façon satisfaisante». Au cas où, après l'audition, le Comité pourrait déterminer qu'une mesure réglementaire s'impose pour prévenir d'autres accidents [TRADUCTION] «nous avons l'intention de rendre les ordonnances et de prendre les règlements appropriés». Quant à l'éventualité d'ordonnances portant suspension ou destitution d'employés particuliers, on a remarqué que les enquêteurs n'avaient pas recommandé une telle mesure, et que le Comité ne voulait pas, à ce stade, examiner cette question. [TRADUCTION] «Nous n'envisagerions pas une telle mesure avant d'avoir expressément avisé le ou les employés en cause de notre intention d'examiner la question et avant de leur avoir donné

This application was commenced by originating notice dated August 10, 1983. While the notice appeared to question directly the power of the Committee to hold a public hearing or to release the investigators' report to the public, as well as questioning the validity of the report itself, Mr. Mullins in argument for the CPR modified this position somewhat. He argued that, first, the Railway Transport Committee has no jurisdiction to hold a further inquiry into this accident. Once the investigators' report is received, then the Committee must act upon it. Secondly, if instead the Committee does have the power to hold a further inquiry, then the proceedings here are in breach of natural justice because there is no adequate notice to affected parties setting out the grounds for, or nature of, any orders that might be made against them. Thirdly, even if the Committee has the power to proceed in this matter it may not adopt rules or regulations as a result. It can only make recommendations to the Commission to make such regulations. Authority for this proposition included section 24 of the *National Transportation Act* which authorizes the establishment of committees and allows them to exercise any of the powers of the Commission "in accordance with the rules and regulations of the Commission", together with the *Canadian Transport Commission General Rules* (SOR/83-448), subsection 7(2) of which states that "A regulation making power granted to the Commission shall not be exercised by a Committee referred to in section 3." The Railway Transport Committee is one of those referred to in section 3 of the Rules.

No objection was raised as to this matter being dealt with under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] instead of under sections 28 or 29 of that Act. I would merely note that, considering that what is being challenged here are the preliminary rulings by the Railway Transport Committee as to its own jurisdiction, and not a final order or decision, the application is properly brought under section 18 within the principles enunciated by the Court of Appeal in *The Attorney General of Canada v.*

suffisamment de temps pour se préparer» (transcription des procédures, pages 66 et 67).

La présente requête a été déposée au moyen d'un avis introductif d'instance en date du 10 août 1983. Bien que l'avis semblât mettre directement en question le pouvoir qu'avait le Comité de tenir une audience publique ou de diffuser le rapport des enquêteurs au public, ainsi que la validité du rapport lui-même, M. Mullins, qui représentait CP, a, au cours du débat, modifié quelque peu cette position. Il fait valoir tout d'abord que le Comité des transports par chemin de fer n'a pas compétence pour tenir une nouvelle enquête sur cet accident. Dès réception du rapport des enquêteurs, le Comité doit y donner suite. Deuxièmement, si, par contre, le Comité a bien le pouvoir de tenir une nouvelle enquête, alors, les procédures en l'espèce violent les règles de justice naturelle, parce que les parties en cause n'ont pas été suffisamment avisées des motifs ou de la nature des ordonnances qui pourraient être rendues contre elles. Troisièmement, même si le Comité avait le pouvoir de poursuivre ses travaux, il ne pourrait pas pour autant adopter des règles ni des règlements. Il ne peut que recommander à la Commission d'adopter de tels règlements. Cette prétention repose sur des textes législatifs tels que l'article 24 de la *Loi nationale sur les transports*, qui autorise l'établissement des comités et qui permet à ceux-ci d'exercer les pouvoirs de la Commission «en conformité des règles et règlements de la Commission», et le paragraphe 7(2) des *Règles générales de la Commission canadienne des transports* (DORS/83-448) selon lequel «Le pouvoir d'édicter des règlements qui a été conféré à la Commission ne peut être exercé par aucun des comités mentionnés à l'article 3.» Le Comité des transports par chemin de fer figure parmi ceux qui sont mentionnés à l'article 3 des Règles.

Il n'est aucunement contesté que la Cour puisse statuer sur cette question sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] plutôt que sous l'empire des articles 28 ou 29 de cette Loi. Je ferais remarquer simplement que le litige en l'espèce portant sur les décisions préliminaires du Comité des transports par chemin de fer et non sur une ordonnance ou décision finale, c'est à bon droit que la requête a été introduite en vertu de l'article 18, conformément aux principes énoncés par la Cour d'appel

Cylien, [1973] F.C. 1166 (C.A.) and *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.).

The position taken by the CPR is essentially as follows:

(1) Neither the Canadian Transport Commission nor the Railway Transport Committee thereof has any power to conduct an inquiry under section 226 of the *Railway Act*. The inquiry provided for in that section is the investigation carried out by the investigators appointed by the Commission or its Committee.

(2) The only action which the Commission or its Committee may take under subsection 226(2), after receipt of the report of the investigators, is to order the company to suspend or dismiss any employee for negligence or wilful misconduct. In other words, the words "may act upon such report and may order the company to suspend or dismiss any employee" should be read conjunctively.

(3) If, notwithstanding positions (1) and (2), it should be held that the Railway Transport Committee can hold a hearing on the possible need for further regulations governing other aspects of railway safety, the Committee can only make recommendations to the Commission in this respect and cannot make regulations. As I understand it, this position is not disputed by the Commission.

(4) If the Committee wishes to proceed to deal with complaints of misfeasance or non-feasance by the Railway it should do so under sections 45 or 48 of the *National Transportation Act*. To proceed under either of those sections it is necessary for the Committee to give the Railway notice, adequate both in its specificity and in time, so that the Railway can be prepared to answer such "charges". The CPR takes the view that the public inquiry as presently contemplated may lead to such findings against the Railway without the company having the opportunity to prepare for and answer unspecified accusations against it.

Thus the CPR asks for prohibition and *certiorari*, on the basis that these preliminary determi-

dans l'affaire *Le procureur général du Canada c. Cylien*, [1973] C.F. 1166 (C.A.), et dans l'affaire *In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.).

^a La position du CP consiste essentiellement dans ce qui suit:

(1) Ni la Commission canadienne des transports ni le Comité des transports par chemin de fer n'ont le pouvoir de tenir une enquête en vertu de l'article 226 de la *Loi sur les chemins de fer*. Cette enquête doit être menée par les enquêteurs nommés par la Commission ou son Comité.

^c (2) La seule mesure que la Commission ou son Comité peut prendre en vertu du paragraphe 226(2) sur réception du rapport des enquêteurs est d'ordonner à la compagnie de suspendre ou de destituer tout employé pour négligence ou faute. Autrement dit, le membre de phrase «sur ce rapport . . . peut agir et peut ordonner à la compagnie de suspendre ou de destituer ceux de ses employés» doit être pris comme un tout.

^d (3) Si, malgré les arguments (1) et (2), la Cour devait statuer que le Comité des transports par chemin de fer peut tenir une audience sur la nécessité de prendre d'autres règlements régissant d'autres aspects de la sécurité ferroviaire, le Comité peut uniquement soumettre des recommandations à la Commission à ce sujet, et il ne peut prendre de règlements. Si je comprends bien, la Commission ne conteste pas cette prétention.

^e (4) Si le Comité désire statuer sur les plaintes de mauvaise exécution ou d'omission délictueuse de la part de la compagnie de chemin de fer, il devrait se fonder sur les articles 45 ou 48 de la *Loi nationale sur les transports*. Pour agir en vertu de l'un ou de l'autre de ces articles, le Comité doit signifier à la compagnie un avis contenant des détails et un délai suffisants afin que celle-ci puisse se préparer à répondre à ces [TRADUCTION] «accusations». CP estime que l'enquête publique actuellement envisagée peut donner lieu à des conclusions défavorables à la compagnie sans que celle-ci ait eu l'occasion de s'y préparer et de répondre à des accusations non spécifiées portées contre elle.

^f CP demande donc des brefs de prohibition et de *certiorari* au motif que ces décisions préliminaires

nations by the Railway Transport Committee are both in excess of its jurisdiction and will lead to a denial of natural justice. As I understand it, the CNR supports this position as does G. A. Grant, a shop manager for CPR, both of whom were represented before me.

The Canadian Transport Commission has taken essentially the following positions:

(1) Subsection 226(2) of the *Railway Act* authorizes the Commission or its Committee to take various forms of action quite apart from ordering the suspension or dismissal of a railway employee. In other words, the words "may act upon such report and may order the company" should be read disjunctively.

(2) Therefore the Committee, having received the report from the investigators, is now considering in what way it should act upon the report. In considering that question, as in holding sittings for the transaction of any business, it may, as provided in section 17 of the *National Transportation Act*, "sit either together or separately, and either in private or in open court".

(3) The main focus of such a hearing would be to consider the possibility of exercising the powers under section 227 of the *Railway Act* to make orders or regulations. In so far as the hearing is for the purpose of receiving views on possible delegated legislation, it is more of a legislative process than a quasi-judicial process.

(4) However the proceeding might be characterized, whether legislative or quasi-judicial, adequate notice has been given to the CPR and other parties through the report of the investigators, its recommendations, and the indications by the Railway Transport Committee on July 19 and 20 as to how it intends to proceed. Moreover, the parties will have had the report and the further explanations of the Committee for several weeks prior to the intended resumption of the hearings on September 12.

VIA Rail, also represented before me, does not contest the jurisdiction of, or procedure adopted by, the CTC.

prises par le Comité des transports par chemin de fer outrepassent sa compétence et donneront lieu à un déni de justice naturelle. Si je comprends bien, le CN ainsi que G. A. Grant, directeur d'atelier du CP, appuient cette prétention. Tous deux ont été représentés devant la Cour.

Voici essentiellement les arguments invoqués par la Commission canadienne des transports:

(1) Le paragraphe 226(2) de la *Loi sur les chemins de fer* autorise la Commission ou son Comité à prendre diverses mesures, à part les ordonnances de suspension ou de destitution d'un employé. En d'autres termes, le membre de phrase «sur ce rapport . . . peut agir et peut ordonner à la compagnie» devrait être interprété d'une manière disjunctive.

(2) Ayant reçu le rapport des enquêteurs, le Comité examine maintenant de quelle façon il devrait donner suite au rapport. Pour l'examen de cette question comme pour la tenue de séances pour expédition de ses affaires, il peut, ainsi que le prévoit l'article 17 de la *Loi nationale sur les transports*, «siéger conjointement ou séparément, et soit en chambre, soit en audience publique».

(3) Une telle audience viserait principalement à envisager la possibilité d'exercer le pouvoir, prévu à l'article 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, de rendre des ordonnances ou de prendre des règlements. Dans la mesure où cette audience vise à recevoir des points de vue sur la possibilité d'exercer son pouvoir législatif, il s'agit plus d'un processus législatif que d'un processus quasi judiciaire.

(4) Toutefois, quel que soit le caractère qu'on attribue à la procédure, qu'elle soit législative ou quasi judiciaire, CP et les autres parties ont été suffisamment avisés par le rapport des enquêteurs, ses recommandations, et les indications données par le Comité des transports par chemin de fer les 19 et 20 juillet quant à sa façon d'agir. De plus, les parties auront eu le rapport et les autres explications du Comité plusieurs semaines avant la reprise prévue des auditions, le 12 septembre.

VIA Rail, également représentée par avocat, n'a pas contesté la compétence de la CCT ni la procédure adoptée par celle-ci.

First, I am satisfied that subsection 226(2) of the *Railway Act* contemplates a broader response than merely the ordering of the suspension or dismissal of railway employees. I believe it to be the duty of the Court to give effect to each of the words in the statute unless the context clearly indicates otherwise. In my view the context does not so indicate. Subsection 226(1) empowers the Commission to appoint investigators "to inquire into all matters and things that it deems likely to cause or prevent accidents, and the causes of and the circumstances connected with any accident". It is the report of those investigators which the Commission is empowered to "act upon". If "act upon" were to be confined to the ordering of suspensions or dismissals of railway employees, surely the purpose of the investigation would be similarly circumscribed in subsection 226(1). Surely an investigation could be ordered under subsection 226(1) even in accidents involving no railway employee. If the narrow interpretation of subsection 226(2) were accepted, in the present situation there would appear to be practically nothing remaining here for the Commission to do, since the Railway has already taken action with respect to various employees. Section 226 is included in a portion of the Act headed "ACCIDENTS". This section carries a subheading "*Commission May Direct Inquiry*". In the context, I see no clear indication that Parliament intended the Commission only to consider the possibility of misfeasance or non-feasance by railway employees. It is more likely that Parliament intended that the Commission through its investigators should learn as much as possible about the cause of such accidents and use that information for various purposes in its regulatory activities. In addition, it can make orders with respect to the suspension or dismissal of particular employees.

In its telex of July 18 in response to the letter of July 11 from the solicitors for the CPR, the Commission stated that it was proceeding under sections 226 and 227 of the *Railway Act* and asserted that by section 17 of the *National Transportation Act* it had discretion as to its manner of proceeding. In her argument before me, Mrs. Bloodworth, counsel for the Commission, assured the Court that what was contemplated by the Commission

Tout d'abord, je suis persuadé que le paragraphe 226(2) de la *Loi sur les chemins de fer* donne une plus grande latitude que la simple suspension ou destitution d'employés. À mon avis, il appartient à la Cour d'appliquer la loi telle qu'elle est formulée à moins qu'à l'évidence, le contexte ne donne des indications contraires. Or, à mon avis, le contexte ne l'indique pas. Le paragraphe 226(1) autorise la Commission à nommer des enquêteurs «pour s'enquérir de toutes choses qu'elle estime de nature à causer ou à prévenir des accidents, et des causes et des circonstances d'un accident». C'est sur ce rapport des enquêteurs que la Commission est autorisée à «agir». Si «agir» devait être limité à la délivrance d'ordonnances de suspension ou de destitution, le but de l'enquête serait, certes, circonscrit de la même façon au paragraphe 226(1). Il me semble évident qu'on pourrait ordonner une enquête sous le régime du paragraphe 226(1) même dans le cas d'accidents n'impliquant aucun employé de chemin de fer. Si l'interprétation étroite du paragraphe 226(1) était acceptée, il ne resterait, en l'espèce présente, pratiquement rien que la Commission puisse faire, la compagnie ayant déjà pris des mesures à l'égard de divers employés. L'article 226 se trouve dans une partie de la Loi intitulée «ACCIDENTS». Cette partie comporte une sous-rubrique «*La Commission peut ordonner une enquête*». Dans ce contexte, je ne vois rien qui permette de conclure que le législateur a voulu que la Commission examine uniquement la possibilité de mauvaise exécution ou d'omission délictueuse de la part d'employés. Il est plus probable que le législateur a voulu que la Commission, par l'entremise de ses enquêteurs, réunisse autant de renseignements que possible sur la cause de ces accidents et en fasse usage, pour diverses fins, dans ses activités de réglementation. En plus, elle peut rendre des ordonnances relativement à la suspension ou à la destitution d'employés particuliers.

Dans son télex du 18 juillet en réponse à la lettre du 11 juillet des procureurs du CP, la Commission a déclaré qu'elle agissait en vertu des articles 226 et 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, et a affirmé qu'en vertu de l'article 17 de la *Loi nationale sur les transports*, elle pouvait décider elle-même de la façon de procéder. Dans son argumentation faite devant moi, M^{me} Bloodworth, avocate de la Commission, a assuré à la Cour que ce que la

was the possible making of orders and regulations under section 227 of the *Railway Act* on the basis of the investigation carried out under section 226 and on the basis of information and views emerging during the public hearing through cross-examination of the investigators, the submissions of interested parties and members of the public, further expert evidence, etc. This stated purpose of the public hearing was also asserted by the Chairman of the Railway Transport Committee. At page 3 of the transcript of July 19, he said: "I would like to stress that our jurisdiction is over railway safety, and that our interest in these proceedings is in investigating this accident in order to determine what measures are necessary to prevent future rail accidents." At page 5, after referring to section 227, he said: "in considering the results of any accident investigation, the Commission has to decide whether or not the circumstances require it to institute any further regulatory initiatives in the area of rail safety". Again, at page 67, he said: "If we can determine after hearing from these and other parties that regulatory action is required to protect against the occurrence of another accident, it is our intention that appropriate orders and regulations would be issued."

On the basis of these statements of intent, I am of the view that the Railway Transport Committee can proceed with the hearing which it has announced.

Counsel for the CPR, supported by counsel for the CNR, argued that there was no authority for a "public inquiry" in the circumstances. In their view, all that the Commission could do under section 226 was to receive the report from its investigators: it is the investigation, carried out in private by those investigators, which constitutes the "inquiry" authorized by section 226. This contention is answered in part by the provisions of section 17 of the *National Transportation Act*. When a report has been made to the Commission under subsection 226(2) it or its Committee must surely meet to consider the report. In so meeting,

Commission envisageait, c'était, éventuellement, de rendre des ordonnances et d'édicter des règlements sous le régime de l'article 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, selon les résultats de l'enquête conduite en vertu de l'article 226, les renseignements et les points de vue recueillis au cours de l'audience publique grâce au contre-interrogatoire des enquêteurs, aux observations des parties intéressées et du public, et à d'autres dépositions d'expert, etc. Le président du Comité des transports par chemin de fer a également confirmé cet énoncé du but de l'audience publique. À la page 3 de la transcription des travaux du 19 juillet, il dit ceci: [TRADUCTION] «Je voudrais insister sur le fait que la sécurité ferroviaire relève de notre compétence, et que le but que nous poursuivons dans ces procédures est d'enquêter sur cet accident afin de déterminer quelles mesures s'imposent pour prévenir d'autres accidents ferroviaires.» À la page 5, après avoir mentionné l'article 227, il déclare [TRADUCTION] «lorsqu'elle étudie les résultats de toute enquête sur un accident, la Commission doit déterminer si les circonstances sont telles qu'elle doive prendre toute autre initiative de réglementation dans le domaine de la sécurité ferroviaire». Il ajoute à la page 67: [TRADUCTION] «Si nous pouvons déterminer, après avoir entendu leurs observations et celles des autres parties, qu'il faut édicter un règlement pour prévenir d'autres accidents, nous avons l'intention de rendre les ordonnances et de prendre les règlements appropriés.»

Sur la base de ces déclarations d'intention, j'estime que le Comité des transports par chemin de fer peut tenir l'audience qu'il a annoncée.

Les avocats du CP, appuyés par l'avocat du CN, ont fait valoir que dans les circonstances, il n'existait pas de pouvoir permettant la tenue d'une «enquête publique». Selon eux, la Commission pouvait uniquement, en vertu de l'article 226, recevoir le rapport soumis par les enquêteurs: c'est l'enquête, conduite en séance privée par ces enquêteurs, qui constitue l'«enquête» autorisée par l'article 226. L'article 17 de la *Loi nationale sur les transports* donne une réponse partielle à cette prétention. Lorsqu'un rapport a été soumis à la Commission sous le régime du paragraphe 226(2), il va de soi qu'elle ou son Comité doit se réunir

the Committee may, pursuant to section 17 of the *National Transportation Act*, decide to sit "either in private or in open court". If it decides to sit "in open court" it can invite the railway companies, the other interested parties, and members of the public generally to attend and participate in a discussion if it so wishes. The critical point will be reached if in such proceeding the Committee wishes to compel the attendance of witnesses or, perhaps, to administer oaths to witnesses. But here the Committee can rely upon the general power of the Commission under section 82 of the *National Transportation Act* [as am. by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18(4)]. This section provides, *inter alia*, that "the Commission . . . may (c) require the attendance of all such persons as it . . . thinks fit to summon and examine, and require answers or returns to such inquiries as it . . . thinks fit to make; (d) require the production of all material books, papers, plans, specifications, drawings and documents; and (e) administer oaths, affirmations or declarations . . .". This section, together with section 81, appear under a heading "*Inquiries*". While neither section specifically authorizes the Commission itself to hold an inquiry, section 82 nevertheless gives the Commission specific authority to compel witnesses to attend and the production of documents, etc. This would appear to be a general power available to the Commission in connection with or to supplement any "inquiry". Therefore I conclude that the Railway Transport Committee has power to hold such a public meeting, to invite submissions as it has done, and to put witnesses under oath as it apparently intends to do. This is by way of analyzing or completing to its satisfaction an inquiry commenced by the appointment of investigators.

It may also be noted that under section 74 of the *National Transportation Act* there is a general authority for the Commission to order witnesses to be examined upon oath and section 5 of that Act makes Part IV thereof (in which both sections 82 and 74 are found) applicable to "every inquiry . . . or other proceeding under this Act, the *Railway Act* . . .", etc. In my view the Committee's con-

pour examiner le rapport. Dans cette réunion, le Comité peut, en vertu de l'article 17 de la *Loi nationale sur les transports*, décider de siéger «soit en chambre, soit en audience publique». S'il choisit de siéger «en audience publique», il peut inviter les compagnies de chemin de fer, les autres parties intéressées, et le public en général à assister à ses travaux et à prendre part à une discussion si tel est son désir. Le point critique sera atteint si, dans une telle procédure, il désire ordonner la comparution de témoins ou, peut-être, faire prêter serment aux témoins. Mais, dans ce cas, le Comité peut invoquer le pouvoir général que la Commission tient de l'article 82 de la *Loi nationale sur les transports* [mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18(4)]. Cet article prévoit, entre autres, que «la Commission . . . peut c) requérir la présence des personnes qu'il lui paraît utile d'assigner et d'interroger, et exiger des réponses ou des rapports pour satisfaire aux investigations qu'il lui paraît nécessaire de poursuivre; d) exiger la production de tous livres, pièces, plans, devis, dessins et documents importants; et e) faire prêter serment et recevoir des affirmations ou des déclarations . . .». Cet article, ainsi que l'article 81, figure sous la rubrique «*Enquêtes*». Bien que ni l'un ni l'autre de ces articles n'autorise expressément la Commission elle-même à tenir une enquête, l'article 82 confère néanmoins à la Commission le pouvoir exprès d'obliger des témoins à comparaître et d'ordonner la production de documents, etc. Il semble s'agir là d'un pouvoir général qu'a la Commission en matière d'enquête ou pour compléter une «enquête». Je conclus donc que le Comité des transports par chemin de fer a le pouvoir de tenir une telle audience publique, d'inviter des personnes à faire des observations, comme il l'a fait, et de faire prêter serment aux témoins comme il a manifestement l'intention de le faire. Par ce moyen, le Comité analyse ou complète, à sa satisfaction, une enquête instituée par la nomination d'enquêteurs.

On peut noter également que l'article 74 de la *Loi nationale sur les transports* confère à la Commission le pouvoir général d'ordonner l'interrogatoire de témoins sous serment, et que l'article 5 de cette Loi rend sa Partie IV (où figurent tant l'article 82 que l'article 74) applicable à «toute enquête . . . ou autre procédure aux termes de la présente loi, de la *Loi sur les chemins de fer* . . .»,

sideration of the investigators' report is a "proceeding" under the *Railway Act*.

There remains the question: even though the Railway Transport Committee has the jurisdiction to proceed with the public hearing, has it denied, or is it about to deny, the procedural rights of the Canadian Pacific Railway? The CPR has asserted that it will be denied natural justice because it has not been notified of specific complaints against the Railway nor of specific action contemplated by the Railway Transport Committee.

It must first be noted that what is involved here is an apprehended denial of natural justice, not one which has already occurred. In such circumstances I think courts must be hesitant to assume that a tribunal will proceed to deal with the interests of individuals or companies without affording them notice, and opportunity to prepare, of a nature suitable for the kind of process in question.

It is difficult to characterize with assurance the nature of this proposed hearing. As the recommendations of the investigations are to be used "as an agenda", one must mainly look to them. Recommendations (i), (iii), (iv), and (vi) call for the CPR or VIA to provide further information and views on certain specified matters. Recommendation (ii) apparently calls for the Committee to seek other expert evidence concerning air brake systems on rail diesel cars. Recommendation (v) specifically recommends the making of a particular regulation by the CTC.

All of these recommendations, and recommendation (v) in particular, if followed by the Committee, could lead to further general orders being made, or general regulations being recommended for adoption, under section 227 of the *Railway Act*. For that purpose the Committee would be performing a legislative function. While it is highly desirable that both the parties regulated and interested members of the public have an opportunity to make their views known before such general measures are adopted, I do not think that the rules of natural justice or fairness apply to

etc. À mon avis, l'examen du rapport des enquêteurs par le Comité constitue une «procédure» au sens de la *Loi sur les chemins de fer*.

^a Il reste cette question: même si le Comité des transports par chemin de fer a la compétence voulue pour tenir l'audience publique, prive-t-il, ou est-il sur le point de priver le Canadien Pacifique de ses droits procéduraux? Selon CP, il y aura déni de justice naturelle à son égard parce qu'on ne l'a pas avisé des plaintes spécifiques formulées contre la compagnie ni des mesures particulières que le Comité des transports par chemin de fer envisage de prendre contre elle.

^c Il faut tout d'abord remarquer que ce qui est en cause en l'espèce est une crainte de déni de justice naturelle, et non un fait accompli. Dans de telles circonstances, je pense que les tribunaux doivent hésiter à présumer qu'un tribunal va procéder à l'examen des droits de particuliers ou de compagnies sans leur donner l'avis, et la possibilité de s'y préparer, qui convient au genre de procédure en question.

^e Il est difficile de qualifier avec certitude la nature de cette audience projetée. Les recommandations nées des enquêtes devant être utilisées comme «ordre du jour», on doit se référer surtout à celles-ci. Les recommandations (i), (iii), (iv) et (vi) demandent à CP ou à VIA de donner d'autres renseignements et points de vue sur certaines questions précises. La recommandation (ii) demande manifestement au Comité d'obtenir d'autres témoignages d'expert sur les systèmes de freins pneumatiques dont sont pourvues les locomotives autorail diesel. La recommandation (v) propose expressément l'adoption par la CCT d'un règlement particulier.

^h Si le Comité adopte toutes ces recommandations, et, en particulier, la recommandation (v), en vertu de l'article 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, il se pourrait que d'autres ordonnances générales soient rendues, ou que l'adoption de règlements généraux soit recommandée. À cette fin, le Comité exercerait une fonction législative. Bien qu'il soit hautement souhaitable que tant les parties faisant l'objet d'une ordonnance que les membres intéressés du public aient l'occasion de faire connaître leurs points de vue avant l'adoption de telles mesures générales, je ne pense pas que les règles de

such a process. It must also be observed here that the CPR strongly asserted, and counsel for the Commission did not disagree, that the Railway Transport Committee cannot itself adopt regulations but can only make recommendations to the Commission to adopt them. There is considerable authority to the effect that where a body only studies and makes recommendations, the rules of natural justice are inapplicable. See for example *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12.

But it is also possible that in certain respects the recommendations, if followed by the Committee, might lead it to make specific orders that would apply only to CPR or VIA, and that would have the effect of specifically correcting what the Committee might conclude were shortcomings which contributed to this accident. Such a process should be governed by the rules of natural justice or at least the requirements of fairness.

It appears to me that the Railway Transport Committee's action prior to July 19 might have given rise to reasonable concern about a denial of natural justice or fairness. The notice it issued on June 14 simply indicated that it would hold a public inquiry with respect to "the causes of and the circumstances connected with the accident on March 23, 1983" and that at the first session the inquiry would hear evidence from the investigators at which point it would adjourn to a later date. The report of the investigators became available on July 8 and in my view the report, together with its recommendations, did provide much of the necessary information for the Railway and other parties to prepare themselves. However there was very little time for the CPR to analyse the report between July 11, when it received the report, and July 19 when the hearing started. It was at the hearing where the Chairman of the Committee explained, as noted above, the manner in which the Committee intended to proceed: that it would use the recommendations in the report "as an agenda for the hearing"; "to start from the problems identified by our investigators, to determine whether or not these have been resolved satisfactorily by actions on the part of VIA or CP. If we can determine after hearing from these and other parties that regulatory action is required to protect

justice naturelle ou de l'équité s'appliquent à un tel processus. Il convient également de faire remarquer en l'espèce que CP a affirmé avec vigueur, ce à quoi l'avocat de la Commission a souscrit, que le Comité des transports par chemin de fer lui-même ne saurait prendre de règlements, mais ne peut que recommander à la Commission de les adopter. Selon une abondante jurisprudence, les règles de justice naturelle ne s'appliquent pas à un organisme dont les fonctions se limitent à étudier et à faire des recommandations. Voir par exemple *Guay v. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12.

Mais il se peut aussi qu'à certains égards, les recommandations puissent amener le Comité, s'il les adoptait, à rendre des ordonnances spécifiques qui s'appliqueraient uniquement à CP ou à VIA, et qui auraient pour effet de corriger spécifiquement ce qui, selon le Comité, constituerait des lacunes ayant contribué à la cause de cet accident. Un tel processus devrait être régi par les règles de justice naturelle ou, au moins, par les exigences d'équité.

Il me semble que la mesure prise par le Comité des transports par chemin de fer avant le 19 juillet aurait pu raisonnablement faire appréhender un déni de justice naturelle ou un manquement à l'équité. L'avis qu'il a publié le 14 juin indiquait simplement qu'il tiendrait une enquête publique concernant des causes et les circonstances entourant l'accident . . . survenu le 23 mars 1983», et qu'à la première séance de l'enquête les témoignages des enquêteurs seraient entendus, et qu'après, il ajournerait la séance à une date ultérieure. Le rapport des enquêteurs a été rendu disponible le 8 juillet, et, à mon avis, ce rapport, ainsi que ses recommandations, fournissait effectivement la plupart des renseignements nécessaires pour permettre à la compagnie et aux autres parties de se préparer. Toutefois, CP disposait de peu de temps pour analyser le rapport entre le 11 juillet, date de la réception du rapport, et le 19 juillet, date du début de l'audience. C'est à cette audience que le président du Comité a expliqué, comme il a été noté ci-dessus, la façon dont le Comité entendait procéder: savoir qu'il utiliserait les recommandations contenues dans le rapport «comme ordre du jour de l'audience»; [TRADUCTION] «qu'en commençant par les problèmes relevés par les enquêteurs, le Comité déterminerait si VIA ou CP a pris des mesures pour résoudre ces problèmes d'une

against the occurrence of another accident, it is our intention that appropriate orders and regulations would be issued" (see transcript, pages 66, 67). It was such statements at the hearing that clarified the main thrust of the process to be the consideration of new orders or regulations.

As a result, however, of this additional information and of the delay from July 20 to September 12, the adjourned date of the hearing to allow for the proceedings taken in this Court, it appears to me that all interested parties should have had sufficient time to prepare themselves, in the light of the report and the explanations given at the hearing in July, to deal with the kind of issues I am discussing here, namely those that arise out of the events of a particular accident and may lead to new laws bearing particularly on the parties involved in that accident.

Further, it is possible that the Committee might conclude that there was some indication of a breach of existing law on the part of one or both of the companies involved. This might suggest to the Committee that further action might be required, under sections 45 and 48 of the *National Transportation Act* or otherwise, to have a formal determination of a violation of the law and, if confirmed, the application of specific sanctions or remedies. But to proceed to such a step would be a process of the same nature as the exercise of the Committee's power to order the suspension or dismissal of a railway employee under section 226. The Federal Court of Appeal has held in *In re Daigle and in re Canadian Transport Commission*, [1975] F.C. 8 that the use of this power required observance of the *audi alteram partem* rule. The Committee in the present case recognized its obligation, should it decide to consider such actions in respect of any employees, to give them notice of its intentions and allow them time to prepare (see transcript, page 67). I am assuming that the Committee is prepared to give the same kind of notice to the CPR or VIA if it decides to take steps under sections 45 or 48 of the

façon satisfaisante. Si nous pouvons déterminer, après avoir entendu leurs observations et celles des autres parties, qu'il faut édicter un règlement pour prévenir d'autres accidents, nous avons l'intention de rendre les ordonnances et de prendre les règlements appropriés» (voir transcription, pages 66 et 67). Ce sont ces déclarations faites à l'audience qui ont fait voir clairement que le processus tout entier était orienté vers l'élaboration de nouvelles ordonnances ou de nouveaux règlements.

Toutefois, par suite de ces renseignements additionnels et du retard allant du 20 juillet au 12 septembre, date d'ajournement de l'audience pour permettre de saisir cette Cour de ces procédures, il me semble que toutes les parties intéressées auraient dû avoir suffisamment de temps pour se préparer, compte tenu du rapport et des explications données à l'audience en juillet, pour discuter du genre de questions dont je parle ici, savoir celles de la survenance d'un accident particulier et qui peuvent donner lieu à de nouvelles règles touchant particulièrement les parties impliquées dans cet accident.

D'ailleurs, il est possible que le Comité conclue à des indices de violation des règles existantes de la part de l'une ou de l'autre des compagnies en cause. Cette conclusion pourrait amener le Comité à prendre, en vertu des articles 45 et 48 de la *Loi nationale sur les transports* ou autres, les mesures nécessaires afin de faire déclarer officiellement qu'il y a eu violation de la loi, et si cela est confirmé, il y a lieu d'imposer des sanctions ou d'y remédier. Mais prendre une telle mesure équivaudrait à exercer le pouvoir qu'a le Comité d'ordonner la suspension ou la destitution d'un employé sous le régime de l'article 226. La Cour d'appel fédérale a jugé dans l'affaire *In re Daigle et in re La Commission canadienne des transports*, [1975] C.F. 8, que l'usage de ce pouvoir exigeait le respect de la règle *audi alteram partem*. En l'espèce présente, le Comité a reconnu son obligation, s'il devait décider d'envisager ces mesures à l'égard d'un employé, de l'aviser de son intention et de lui accorder un délai de préparation (voir transcription, page 67). Je présume que le Comité est disposé à donner le même genre d'avis à CP ou à VIA s'il décide de prendre des mesures prévues aux articles 45 ou 48 de la *Loi nationale sur les*

National Transportation Act to adjudicate on possible breaches of existing law.

As I have indicated above, I believe that what has transpired thus far has given the companies sufficient notice, in relation to the kind of issues which the Committee has said it will deal with, to provide natural justice or fairness. Under the circumstances, I do not think it is necessary for something like a formal accusation to be delivered to the companies at this stage. See *CRTC v. CTV Television Network Ltd., et al.*, [1982] 1 S.C.R. 530. The Committee can proceed, on such notice as has been given, to see whether the facts surrounding the accident would suggest the adoption of new orders or regulations particularly applying to the installations, equipment or procedures involved in this accident. It is clear that other remedies will be available to the applicant if the Railway Transport Committee should in fact conduct itself in such a way as to deny the applicant natural justice. There would be a possibility of an appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act* [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)] or possibly a right of review under section 28 of the *Federal Court Act*.

I would therefore dismiss the application for prohibition and *certiorari*. Under the circumstances there will be no costs awarded.

transports pour statuer sur les violations possibles de la loi existante.

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, j'estime que ce qui s'est passé jusqu'à présent en l'espèce constitue pour les compagnies un avis suffisant, relativement au genre de questions que le Comité a dit qu'il examinerait, afin que la justice naturelle ou l'équité soit respectée. Dans les circonstances, je ne crois pas qu'il soit nécessaire, à ce stade-ci, qu'une accusation officielle soit portée contre les compagnies. Voir *CRTC c. CTV Television Network Ltd., et autres*, [1982] 1 R.C.S. 530. Sans plus ample avis, le Comité peut continuer son examen pour voir si les faits entourant l'accident suggéreraient l'adoption de nouvelles ordonnances ou de nouveaux règlements s'appliquant particulièrement aux installations, aux équipements ou aux procédures en cause dans cet accident. Il est clair que d'autres voies de recours seront ouvertes à la requérante si, en fait, la conduite du Comité des transports par chemin de fer est telle qu'il y a déni de justice naturelle envers elle. Il y aurait possibilité d'appel sous le régime du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)]; il y aurait également possibilité de contrôle judiciaire sous l'empire de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Je rejetterais donc la requête en brefs de prohibition et de *certiorari*. Dans les circonstances, il n'y aura pas d'adjudication des dépens.