

A-361-09
2010 FCA 147

A-361-09
2010 CAF 147

Canadian National Railway Company (*Appellant*)

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

v.

c.

Northgate Terminals Ltd., Westran Portside Terminal Limited and Canadian Transportation Agency (*Respondents*)

Northgate Terminals Ltd., Westran Portside Terminal Limited et Office des transports du Canada (*intimés*)

INDEXED AS: CANADIAN NATIONAL RAILWAY COMPANY V. NORTHGATE TERMINALS LTD.

RÉPERTORIÉ : COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA C. NORTHGATE TERMINALS LTD.

Federal Court of Appeal, Nadon, Sharlow and Layden-Stevenson, J.J.A.—Ottawa, April 14 and June 2, 2011.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Sharlow et Layden-Stevenson, J.C.A.—Ottawa, 14 avril et 2 juin 2011.

Transportation — Appeal from Canadian Transportation Agency decision finding respondent Northgate Terminals Ltd.'s complaint appellant breaching service obligations well founded pursuant to Canada Transportation Act (CTA), s. 116(1) — Appellant transporting forest products to respondent's export terminal — Reducing level of service to terminal from two deliveries to one delivery per weekday — Agency ordering appellant to continue providing respondent with second delivery — Main issues whether Agency having authority to investigate respondent's complaint, applying proper principles in finding breach — (1) Agency having authority under CTA, s. 116(1) to investigate complaint — Scotia Terminals Ltd. v. CN (Scotia Terminals), Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd. (Neptune Bulk Terminals) not limiting right to make complaint to shipper or party to contract of carriage — Class of persons entitled to have Agency investigate complaint under s. 116(1) not limited to shipper or person having contractual relationship with railway company — (2) Agency striking reasonable balance between appellant, respondent herein consistent with guidelines in Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co. — CTA, s. 116(4) permitting Agency to relieve respondent from tariff obligation — Agency not breaching rules of natural justice — Duty of fairness not precluding Agency from analysing appellant's data without further submissions — Appeal dismissed — Per Nadon J.A. (dissenting): Respondent having no standing to complain — Words "on receipt of a complaint made by any person" in s. 116(1) meaning that only party in contract with railway company may file complaint — Respondent not within class of persons to whom appellant bound to provide services under CTA, s. 113(1) — No equivalent to words "made by any person" in French version of s. 116(1) — No basis to distinguish present case from Scotia Terminals, Neptune Bulk Terminals — Finding

Transports — Appel à l'encontre d'une décision de l'Office des transports du Canada concluant au bien-fondé de la plainte déposée par l'intimée Northgate Terminals Ltd. fondée sur l'art. 116(1) de la Loi sur les transports au Canada (la LTC) selon laquelle l'appelante a manqué à ses obligations quant au niveau de services — L'appelante transportait des produits forestiers jusqu'au terminal d'exportation de l'intimée — Elle a réduit le niveau de services au terminal en faisant passer de deux à un le nombre de ses manœuvres par jour de semaine — L'Office a ordonné à l'appelante de continuer de fournir à l'intimée une deuxième manœuvre — Les principales questions litigieuses étaient celles de savoir si l'Office avait le pouvoir d'enquêter sur la plainte de l'intimée et avait appliqué les bons principes pour conclure à un manquement — 1) L'Office avait le pouvoir en vertu de l'art. 116(1) de la LTC d'enquêter sur la plainte — Les affaires Scotia Terminals Ltd. c. CN (Scotia Terminals) et Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd. (Neptune Bulk Terminals) ne limitent pas le droit de déposer une plainte à l'expéditeur ou à une partie à un contrat de transport — La classe de personnes qui ont le droit de demander à l'Office d'enquêter sur une plainte déposée en vertu de l'art. 116(1) ne vise pas que l'expéditeur ou une personne ayant une relation contractuelle avec la compagnie de chemin de fer — 2) La décision de l'Office constitue une mise en balance raisonnable entre l'appelante et l'intimée en l'espèce qui est conforme aux directives exposées dans l'arrêt Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co. — L'art. 116(4) de la LTC permet à l'Office de soustraire l'intimée de l'obligation de payer un tarif — L'Office n'a pas enfreint les règles de justice naturelle — L'obligation d'équité n'empêchait pas l'Office d'analyser les données de l'appelante sans solliciter d'observations supplémentaires — Appel rejeté — Le juge Nadon, J.C.A. (dissident) : L'intimée

that “any person” broader than “persons aggrieved” not allowing Court to distinguish *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.* from present case.

Construction of Statutes — Canadian Transportation Agency finding that respondent Northgate Terminals Ltd.’s complaint well founded pursuant to Canada Transportation Act (CTA), s. 116(1) — Whether respondent falling within category of “any person” in CTA, s. 116(1), having standing to file level of service complaint — Breadth of Railway Act, s. 262(3) (predecessor to CTA, s. 116(4) authorizing remedial order) consistent with position of Agency that s. 116(1) creating broader class of potential complainants than that referred to in CTA, s. 116(5) (creating cause of action for “[e]very person aggrieved”) — Phrase “any person” in CTA, s. 116(1) more general than “persons aggrieved” in CTA, s. 116(5), necessarily including larger class of persons.

This was an appeal from a decision of the Canadian Transportation Agency finding that the respondent Northgate Terminals Ltd.’s complaint that the appellant breached its service obligations was well founded pursuant to subsection 116(1) of the *Canada Transportation Act* (CTA).

The respondent operates an export terminal serviced by the appellant. The respondent’s customers contract with the appellant for the transportation of forest products to the terminal and pay the applicable rail freight tariffs and demurrage charges. The appellant reduced its level of service to the respondent’s terminal, but indicated that it would provide additional service upon payment of the Optional Special Switch and Special Train Services tariff. The respondent provided evidence that, *inter alia*, it would not be physically possible or economically feasible to increase their operations from five to seven days per week to accommodate the change. The Agency ordered the appellant to continue to provide the respondent with a second delivery each weekday when requested, and that the second delivery be

n’avait pas qualité de déposer une plainte — Les mots « [s]ur réception d’une plainte » à l’art. 116(1) signifient que seule une partie au contrat avec une compagnie de chemin de fer peut déposer une plainte — L’intimée n’entre pas dans la classe des personnes à qui l’appelante est tenue de fournir des services aux termes de l’art. 113(1) de la LTC — La version française de l’art. 116(1) ne comporte pas de termes équivalents correspondant aux termes « made by any person » — Il n’y a aucune raison de distinguer la présente affaire des décisions *Scotia Terminals* et *Neptune Bulk Terminals* — La conclusion portant que les mots « any person » ont une portée plus large que l’expression « [q]uiconque a été lésé » ne permet pas à la Cour d’établir une distinction entre l’arrêt *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.* et la présente affaire.

Interprétation des lois — L’Office des transports du Canada a conclu au bien-fondé de la plainte déposée par l’intimée Northgate Terminals Ltd. fondée sur l’art. 116(1) de la Loi sur les transports au Canada (la LTC) — Il s’agissait de savoir si l’intimée était visée par l’art. 116(1) de la LTC et si elle avait qualité de déposer une plainte quant au niveau de services — La portée de l’art. 262(3) de la Loi sur les chemins de fer (la disposition ayant précédé l’art. 116(4) de la LTC qui permet une ordonnance réparatrice) concorde avec la position de l’Office suivant laquelle l’art. 116(1) crée une classe de plaignants éventuels plus étendue que celle dont il est question à l’art. 116(5) de la LTC (créant une cause d’action pour « [q]uiconque a été lésé ») — Les mots « any person » employés à l’art. 116(1) de la LTC ont une portée plus large que l’expression « [q]uiconque a été lésé » employée à l’art. 116(5) de la LTC et englobent nécessairement une classe plus large de personnes.

Il s’agissait d’un appel à l’encontre d’une décision de l’Office des transports du Canada concluant au bien-fondé de la plainte déposée par l’intimée Northgate Terminals Ltd. fondée sur le paragraphe 116(1) de la *Loi sur les transports au Canada* (la LTC) selon laquelle l’appelante a manqué à ses obligations quant au niveau de services.

L’intimée exploite un terminal d’exportation qui est desservi par l’appelante. Les clients de l’intimée font affaire avec l’appelante pour le transport de produits forestiers jusqu’au terminal et paient les tarifs des marchandises et les droits de stationnement applicables. L’appelante a réduit le niveau de ses services au terminal de l’intimée, mais a fait savoir qu’elle était disposée à effectuer des livraisons supplémentaires sur réception du paiement du tarif intitulé « Optional Special Switch and Special Train Services ». L’intimée a déclaré, entre autres, que l’augmentation de ses jours d’exploitation de cinq à sept jours par semaine serait physiquement impossible ou économiquement irréalisable pour s’adapter au changement. L’Office a ordonné à l’appelante de continuer de fournir à l’intimée une deuxième manœuvre tous

exempt from the application of the appellant's tariff if it involves no fewer than six cars.

The main issues were whether the Agency (1) had the authority to investigate the respondent's complaint and (2) applied the proper principles in finding a breach.

Held (Nadon J.A. dissenting), the appeal should be dismissed.

Per Sharlow J.A. (Layden-Stevenson J.A. concurring): (1) The Agency had the authority under subsection 116(1) to investigate the respondent's complaint. The Agency's finding that the respondent falls within the category of any "person" and has standing to file a level of service complaint is consistent with the language and statutory context of subsection 116(1). The decisions in *Scotia Terminals Ltd. v. CN (Scotia Terminals)* and *Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd. (Neptune Bulk Terminals)* do not compel the conclusion that the right to make a complaint under subsection 116(1) of the CTA is limited to a shipper or a party to a contract of carriage. The proposition in *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co. (Kiist)* that the phrase "[e]very person aggrieved" in subsection 262(7) of the *Railway Act*, the predecessor to subsection 116(5) of the CTA (which creates a cause of action for "every person aggrieved" by a railway company's neglect or refusal to meet its service obligations), includes only the shipper or a person who has a contractual relationship with the railway company, does not necessarily apply in determining the class of persons who are entitled to have the Agency investigate a complaint under subsection 116(1). The breadth of subsection 262(3) of the *Railway Act*, the statutory predecessor to subsection 116(4) of the CTA (authorizing a remedial order for a breach of a service obligation), compared to subsection 262(7), is consistent with the position of the Agency that subsection 116(1) creates a class of potential complainants that is broader than the class of persons aggrieved referred to in subsection 116(5). In that regard, the Agency correctly noted that the English version of subsection 116(1) permits a complaint to be made by "any person", a phrase that is more general than "persons aggrieved" and necessarily includes a larger class of persons.

(2) The propositions in *Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co. (Patchett)*, i.e. that a railway company is not bound to furnish cars at all times sufficient to meet all

les jours de semaine sur demande et de soustraire cette manœuvre à l'application du tarif de l'appelante si la commande est d'au moins six wagons.

Les principales questions litigieuses étaient celles de savoir si l'Office avait : 1) le pouvoir d'enquêter sur la plainte de l'intimée et 2) appliqué les bons principes pour conclure à un manquement.

Arrêt (le juge Nadon, J.C.A., dissident) : l'appel doit être rejeté.

La juge Sharlow, J.C.A. (la juge Layden-Stevenson, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : 1) L'Office avait le pouvoir en vertu du paragraphe 116(1) d'enquêter sur la plainte de l'intimée. La conclusion de l'Office portant que le paragraphe 116(1) ne fait aucune distinction à savoir qui peut déposer une plainte et que l'intimée a la qualité d'en déposer une quant au niveau de services concorde avec le libellé et le contexte législatif de cette disposition. Les décisions rendues dans les affaires *Scotia Terminals Ltd. c. CN (Scotia Terminals)* et *Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd. (Neptune Bulk Terminals)* n'imposent pas la conclusion que le paragraphe 116(1) de la LTC limite le droit de déposer une plainte à l'expéditeur ou à une partie à un contrat de transport. La proposition formulée dans l'arrêt *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co. (Kiist)* que l'expression « [q]uiconque a été lésé » au paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*, la disposition qui a précédé le paragraphe 116(5) de la LTC (qui crée une cause d'action pour « [q]uiconque souffre préjudice » en raison de la négligence ou du refus d'une compagnie de chemin de fer de s'acquitter de ses obligations quant au niveau de services), ne vise que l'expéditeur ou une personne ayant une relation contractuelle avec la compagnie de chemin de fer ne s'applique pas nécessairement pour déterminer la classe de personnes qui ont le droit de demander à l'Office d'enquêter sur une plainte déposée en vertu du paragraphe 116(1). La portée du paragraphe 262(3) de la *Loi sur les chemins de fer*, la disposition ayant précédé le paragraphe 116(4) de la LTC (qui permet de rendre une ordonnance réparatrice pour un manquement à une obligation quant au niveau de services), comparativement au paragraphe 262(7), concorde avec la position de l'Office suivant laquelle le paragraphe 116(1) crée une classe de plaignants éventuels plus étendue que la classe des personnes lésées visée au paragraphe 116(5). À cet égard, l'Office a indiqué avec raison que la version anglaise du paragraphe 116(1) permet qu'une plainte soit déposée par « *any person* », expression plus générale que « [q]uiconque souffre préjudice » qui englobe nécessairement une classe plus large de personnes.

2) Les propositions avancées dans l'arrêt *Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co. (Patchett)*, c.-à-d. qu'une compagnie de chemin de fer n'est pas tenue de fournir

demands, that the obligation to give transportation is subject to reasonable charges, and that the customer must furnish reasonable means of access, are not free-standing principles of law but guidelines that must inform any determination by the Agency of a service complaint. They do not necessarily compel a particular outcome. In determining a service complaint, the Agency is required to balance the interests of the railway company with those of the complainant in the context of the particular facts of the case. In the present case, the Agency's decision struck a reasonable balance that is consistent with the decision in *Patchett*.

Finally, subsection 116(4) clearly permits the Agency to order the appellant to take specific steps to restore a reasonable level of service to the respondent and to specify the maximum charge that the appellant could make in respect of those steps; the Agency did not breach the rules of natural justice when it refused to permit the appellant to obtain information from the respondent concerning the possibility of constructing additional trackage; and the Agency's duty of fairness did not preclude it from analysing the appellant's data in respect of the volume of traffic delivered to the respondent's facility without inviting further submissions.

Per Nadon J.A. (dissenting): The appellant owed no obligation or duty to the respondent under paragraph 113(1)(b) of the CTA, and the respondent had no standing to complain under subsection 116(1). The words "on receipt of a complaint made by any person" in subsection 116(1) mean that only a person to whom a railway company is obligated to furnish services may file a complaint in regard to the company's failure to provide adequate service. The appellant's decision to reduce the level of service to the terminal does not bring the respondent within the class of persons to whom the appellant is bound to provide services under subsection 113(1). Such interpretation is supported by the fact that there is no equivalent to the words "made by any person" in the French version of subsection 116(1). There is no basis to distinguish the present case from *Scotia Terminals* and from *Neptune Bulk Terminals*. Both decisions clearly support the proposition that the appellant owed no duty to the respondent. Finally, a finding that the words "any person" are broader than the words "persons aggrieved" found in subsection 262(7) of the *Railway Act* and, thus, "necessarily includes a larger class of persons" does not allow the Court to distinguish *Kiist* from the present case.

en tout temps un nombre suffisant de wagons pour répondre à toutes les demandes, que l'obligation de fournir des services de transport est assujettie à des frais raisonnables et que le client doit donner des moyens raisonnables de fournir ces services, ne constituent pas des principes de droit autonomes. Il s'agit plutôt de lignes directrices qui doivent éclairer toute décision de l'Office relativement à une plainte quant au niveau de services. Elles n'appellent pas nécessairement une issue particulière. Pour rendre une décision relativement à une telle plainte, l'Office doit mettre en balance les intérêts de la compagnie de chemin de fer avec ceux du plaignant dans le contexte de faits particuliers de l'affaire. En l'espèce, la décision de l'Office constitue une mise en balance raisonnable qui est conforme à l'arrêt *Patchett*.

Enfin, le paragraphe 116(4) permet clairement à l'Office d'ordonner à l'appelante de prendre des mesures précises pour rétablir un niveau de services raisonnable à l'intimée et de préciser le prix maximal que l'appelante peut demander relativement à ces mesures; l'Office n'avait pas enfreint les règles de justice naturelle en refusant de permettre à l'appelante d'obtenir des renseignements de l'intimée concernant la possibilité d'agrandir le réseau des voies de chemin de fer; et l'obligation d'équité de l'Office ne l'empêchait pas d'analyser les données de l'appelante relativement aux quantités de marchandises livrées aux installations de l'intimée sans solliciter d'observations supplémentaires.

Le juge Nadon, J.C.A. (dissent) : L'appelante n'avait aucune obligation envers l'intimée aux termes de l'alinéa 113(1)(b) de la LTC, et l'intimée n'était nullement fondée à déposer une plainte en vertu du paragraphe 116(1). Les mots « [s]ur réception d'une plainte » au paragraphe 116(1) signifient que seule une personne à qui une compagnie de chemin de fer est tenue de fournir des services peut déposer une plainte relativement au défaut de la compagnie de fournir des services suffisants. La décision de l'appelante de réduire le niveau des services au terminal ne fait pas entrer l'intimée dans la classe des personnes à qui l'appelante est tenue de fournir des services aux termes du paragraphe 113(1). Le fait que la version française du paragraphe 116(1) ne comporte pas de termes équivalents correspondant aux termes « *made by any person* » étaye cette interprétation. Il n'y avait aucune raison de distinguer la présente affaire des décisions *Scotia Terminals* et *Neptune Bulk Terminals*. Les deux décisions étayaient clairement la proposition que l'appelante n'avait aucune obligation envers l'intimée. Enfin, la conclusion portant que les mots « *any person* » ont une portée plus large que l'expression « [q]uiconque a été lésé » employée au paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer* et, par conséquent, « englobent nécessairement une classe plus large de personnes » ne permet pas à la Cour d'établir une distinction entre l'arrêt *Kiist* et la présente affaire.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, ss. 5 (as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 2), 113, 114, 115, 116 (as am. by S.C. 2000, c. 16, s. 4).
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 262(1),(3),(7).

CASES CITED

APPLIED:

Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co., [1959] S.C.R. 271, (1959), 17 D.L.R. (2d) 449, 59 CLLC 946.

DISTINGUISHED:

Scotia Terminals Ltd. v. CN, Decision No. 715-R-2000, November 15, 2000 (C.T.A.); *Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.*, 2006 BCSC 1073, [2007] 2 W.W.R. 623, 60 B.C.L.R. (4th) 96; *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 F.C. 361, (1981), 123 D.L.R. (3d) 434, 37 N.R. 91 (C.A.), affg [1980] 2 F.C. 650, (1980), 109 D.L.R. (3d) 428 (T.D.).

CONSIDERED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 199, [2009] 1 F.C.R. 287, 379 N.R. 30; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 123, 378 N.R. 121.

REFERRED TO:

Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc., 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, 279 D.L.R. (4th) 1, 59 Admin. L.R. (4th) 1; *Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 42, [2009] 2 F.C.R. 253, 2008 DTC 6171, 373 N.R. 331; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 363, 89 Admin. L.R. (4th) 62, 383 N.R. 349; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2010 FCA 65, 401 N.R. 1; *Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2003 FCA 271, [2003] 4 F.C. 558, 307 N.R. 378.

APPEAL from a Canadian Transportation Agency decision (*Complaint by Northgate Terminals Ltd. against CN*, Decision No. 166-R-2009, April 23, 2009) finding that the respondent Northgate Terminals Ltd.'s complaint

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, ch. R-2, art. 262(1), (3),(7).
Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10, art. 5 (mod. par L.C. 2007, ch. 19, art. 2), 113, 114, 115, 116 (mod. par L.C. 2000, ch. 16, art. 4).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co., [1959] R.C.S. 271.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Scotia Terminals Ltd. c. CN, décision n° 715-R-2000, 15 novembre 2000 (O.T.C.); *Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.*, 2006 BCSC 1073, [2007] 2 W.W.R. 623, 60 B.C.L.R. (4th) 96; *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 C.F. 361 (C.A.), confirmant [1980] 2 C.F. 650 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 199, [2009] 1 R.C.F. 287; *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 123.

DÉCISIONS CITÉES :

Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc., 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Cie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 42, [2009] 2 R.C.F. 253; *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 363; *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2010 CAF 65; *Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Office des Transports)*, 2003 CAF 271, [2003] 4 C.F. 558.

APPEL à l'encontre d'une décision de l'Office des transports du Canada (*Plainte déposée par Northgate Terminals Ltd. contre CN*, décision n° 166-R-2009, 23 avril 2009) concluant au bien-fondé de la plainte

that the appellant breached its service obligations was well founded pursuant to subsection 116(1) of the *Canada Transportation Act*. Appeal dismissed, Nadon J.A. dissenting.

déposée par l'intimée Northgate Terminals Ltd. fondée sur le paragraphe 116(1) de la *Loi sur les transports au Canada* selon laquelle l'appelante manquait à ses obligations quant au niveau de services. Appel rejeté, le juge Nadon, J.C.A., étant dissident.

APPEARANCES

Eric Harvey for appellant.
Forrest C. Hume for respondent Northgate Terminals Ltd.
Carolina Mingarelli for respondent Canadian Transportation Agency.

ONT COMPARU

Eric Harvey pour l'appelante.
Forrest C. Hume pour l'intimée Northgate Terminals Ltd.
Carolina Mingarelli pour l'intimé l'Office des transports du Canada.

SOLICITORS OF RECORD

Canadian National Railway Company, Montréal, for appellant.
Forrest C. Hume Law Corporation, Vancouver, for respondent Northgate Terminals Ltd.
Canadian Transportation Agency, Gatineau, Quebec, for respondent Canadian Transportation Agency.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Montréal, pour l'appelante.
Forrest C. Hume Law Corporation, Vancouver, pour l'intimée Northgate Terminals Ltd.
Office des transports du Canada, Gatineau (Québec), pour l'intimé l'Office des transports du Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

[1] SHARLOW J.A.: Northgate Terminals Ltd. (Northgate) operates an export terminal in North Vancouver, British Columbia. The terminal is serviced by Canadian National Railway Company (CN). In 2008, Northgate complained to the Canadian Transportation Agency (the Agency) pursuant to subsection 116(1) of the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10 (the CTA), that CN was in breach of its service obligations. In Decision No. 166-R-2009 [*Complaint by Northgate Terminals Ltd. against CN*], the Agency concluded that Northgate's complaint was well founded and ordered a remedy. CN sought and obtained leave to appeal that decision. For the reasons that follow, I would dismiss the appeal with costs.

[1] LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Northgate Terminals Ltd. (Northgate) exploite un terminal d'exportation à North Vancouver (Colombie-Britannique). Le terminal est desservi par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN). En 2008, Northgate a déposé auprès de l'Office des transports du Canada (l'Office) une plainte fondée sur le paragraphe 116(1) de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 (la LTC), dans laquelle elle alléguait que CN manquait à ses obligations quant au niveau de services. Dans la décision n° 166-R-2009 [*Plainte déposée par Northgate Terminals Ltd. contre CN*], l'Office a conclu au bien-fondé de la plainte de Northgate et a ordonné une réparation. CN a demandé et obtenu l'autorisation d'interjeter appel de cette décision. Pour les motifs exposés ci-dessous, je rejetterais l'appel avec dépens.

Facts

[2] Northgate's customers are producers of forest products in northern British Columbia. They contract

Les faits

[2] Les clients de Northgate sont des producteurs de produits forestiers du Nord de la Colombie-Britannique.

with CN for the transportation of pulp, paper, lumber, and panel to Northgate's terminal, and they are responsible for the payment of applicable rail freight tariffs and demurrage charges. CN delivers the products to the unloading track at the Northgate terminal, where they are transloaded to trucks for delivery to various export docks in the Vancouver area. Under normal conditions, Northgate is capable of receiving 12 rail cars at its unloading track at any one time. During exceptionally good weather conditions, Northgate may receive 14 rail cars at one time because an uncovered ramp accommodates two additional rail cars.

[3] Northgate normally operates only on weekdays, unloading approximately 20 rail cars per weekday, based on a delivery of 12 to 14 cars in the morning, and 6 to 10 rail cars in the afternoon. Using traffic data produced by CN, the Agency verified the consistency of these traffic distribution patterns and determined that during the period 2004–2008, 49 percent of the first daily deliveries account for 12 or more rail cars while 83 percent of the second daily deliveries are composed of 6 rail cars or more.

[4] CN is the only provider of rail service to the Northgate terminal. Northgate competes with a number of other terminals in the Vancouver area, including a terminal operated by CN.

[5] In 2008, CN reduced its level of service to terminal operators in the Greater Vancouver area, including Northgate, from two deliveries (switches) per day Monday through Friday to one delivery per day, but indicated that it would provide additional service upon payment of the tariff under Item 13200 of CN Tariff 9000, "Optional Special Switch and Special Train Services". That service reduction is the subject of Northgate's complaint to the Agency. The complaint was supported by an intervener, Westran Portside Terminal Limited, which operates another terminal that it said was captive to CN.

[6] CN submitted to the Agency that some terminal operators affected by the service reduction expanded their in-plant trackage or increased their operations from

Ils font affaire avec CN pour le transport de pâte, de papier, de bois d'œuvre et de panneaux jusqu'au terminal de Northgate et sont responsables du paiement des tarifs des marchandises et des droits de stationnement applicables. CN livre les marchandises à la voie de déchargement du terminal de Northgate, où elles sont transbordées dans des camions puis livrées à divers quais d'exportation dans la région de Vancouver. Normalement, la voie de déchargement de Northgate peut recevoir 12 wagons à la fois. Par temps exceptionnellement clément, Northgate peut décharger 14 wagons à la fois, car une rampe découverte permet de recevoir deux wagons additionnels.

[3] Habituellement, Northgate n'est active que les jours de semaine et décharge environ 20 wagons par jour de semaine, à raison d'une livraison de 12 à 14 wagons le matin et de 6 à 10 wagons l'après-midi. L'Office a confirmé, au moyen des données sur le trafic produites par CN, la régularité de cette répartition du trafic et établi qu'au cours de la période allant de 2004 à 2008, la première livraison quotidienne comptait dans 49 pour 100 des cas 12 wagons ou plus, alors que la seconde livraison quotidienne comptait dans 83 pour 100 des cas 6 wagons ou plus.

[4] CN est le seul fournisseur de services ferroviaires au terminal de Northgate. Northgate est en concurrence avec un certain nombre d'autres terminaux dans la région de Vancouver, dont un terminal exploité par CN.

[5] En 2008, CN a réduit le niveau des services fournis aux exploitants de terminaux de la région métropolitaine de Vancouver, dont Northgate, en faisant passer de deux à un le nombre de ses livraisons (manœuvres) quotidiennes du lundi au vendredi, mais a fait savoir qu'elle était disposée à effectuer des livraisons supplémentaires sur réception du paiement du montant prévu à l'article 13200 du Tarif 9000 intitulé « Optional Special Switch and Special Train Services ». Cette réduction du niveau des services fournis fait l'objet de la plainte de Northgate à l'Office. La plainte était appuyée par une intervenante, Westran Portside Terminal Limited, laquelle exploite un autre terminal qui, à ses dires, dépend de CN.

[6] CN a fait valoir à l'Office que certains exploitants de terminaux touchés par la réduction du niveau des services fournis ont agrandi le réseau de leurs voies dans

five to seven days per week to accommodate the change. Northgate provided evidence that: (1) it had examined the possibility of expanding trackage at its facility but concluded that it would not be physically possible or economically feasible; (2) if it increased its operations from five to seven days per week, its labour costs would increase significantly but Northgate would realize no benefit because the docks and trucking companies with which it dealt did not operate on weekends; and (3) if CN's level of service as reduced in 2009 were to remain in place and Northgate were required to pay the amount required by Item 13200 of Tariff 9000 for the additional services that Northgate would require, the increased cost to Northgate would exceed \$450 000 per year.

[7] The Agency concluded that CN was in breach of its service obligations and ordered CN to continue to provide Northgate with a second switch each weekday (Monday through Friday) when requested. The Agency also ordered that the second switch performed in a day resulting from an order placed by Northgate for no fewer than six cars would be exempt from the application of Item 13200 of Tariff 9000. CN and Northgate were ordered to work together to determine an appropriate time schedule for the delivery of the cars.

Relevant provisions of the *Canada Transportation Act*

[8] Section 5 [as am. by S.C. 2007, c. 19, s. 2] of the CTA states its objectives. It reads as follows:

Declaration

5. It is declared that a competitive, economic and efficient national transportation system that meets the highest practicable safety and security standards and contributes to a sustainable environment and makes the best use of all modes of transportation at the lowest total cost is essential to serve the needs of its users, advance the well-being of Canadians and enable competitiveness and economic growth in both urban and rural areas throughout Canada. Those objectives are most likely to be achieved when

leurs installations ou ont augmenté le nombre hebdomadaire de leurs jours d'exploitation de cinq à sept jours pour s'adapter au changement. Northgate a déclaré ce qui suit : 1) après avoir étudié la possibilité d'agrandir le réseau de voies dans ses installations, elle a conclu qu'un tel agrandissement serait physiquement impossible ou économiquement irréalisable; 2) si elle augmentait de cinq à sept le nombre hebdomadaire de jours d'exploitation, ses coûts de main-d'œuvre seraient significativement accrus, mais elle n'en tirerait nullement avantage, car les quais et les compagnies de camionnage avec lesquels elle traite sont fermés la fin de semaine; 3) si la réduction du niveau des services de CN effectuée en 2009 se poursuivait et Northgate devait payer le montant requis à l'article 13200 du Tarif 9000 pour les services supplémentaires demandés par Northgate, l'accroissement de ses coûts excéderait 450 000 \$ par année.

[7] L'Office a conclu que CN manquait à ses obligations quant au niveau de services et lui a ordonné de continuer de fournir à Northgate une deuxième manœuvre tous les jours de semaine (du lundi au vendredi) sur demande. L'Office a également ordonné de soustraire à l'application de l'article 13200 du Tarif 9000 la deuxième manœuvre effectuée dans une journée à la suite d'une commande de Northgate d'au moins six wagons. L'ordonnance enjoignait à CN et à Northgate de collaborer pour établir un horaire approprié pour la livraison des wagons.

Dispositions pertinentes de la *Loi sur les transports au Canada*

[8] L'objet de la LTC est énoncé à l'article 5 [mod. par L.C. 2007, ch. 19, art. 2], lequel est rédigé comme suit :

Déclaration

5. Il est déclaré qu'un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible est essentiel à la satisfaction des besoins de ses usagers et au bien-être des Canadiens et favorise la compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada. Ces objectifs sont plus susceptibles d'être atteints si :

(a) competition and market forces, both within and among the various modes of transportation, are the prime agents in providing viable and effective transportation services;

(b) regulation and strategic public intervention are used to achieve economic, safety, security, environmental or social outcomes that cannot be achieved satisfactorily by competition and market forces and do not unduly favour, or reduce the inherent advantages of, any particular mode of transportation;

(c) rates and conditions do not constitute an undue obstacle to the movement of traffic within Canada or to the export of goods from Canada;

(d) the transportation system is accessible without undue obstacle to the mobility of persons, including persons with disabilities; and

(e) governments and the private sector work together for an integrated transportation system.

[9] Sections 113 to 115 of the CTA set out the service obligations of a railway company. Only section 113 is relevant to this appeal. It reads as follows:

Accommodation
for traffic

113. (1) A railway company shall, according to its powers, in respect of a railway owned or operated by it,

(a) furnish, at the point of origin, at the point of junction of the railway with another railway, and at all points of stopping established for that purpose, adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage on the railway;

(b) furnish adequate and suitable accommodation for the carriage, unloading and delivering of the traffic;

(c) without delay, and with due care and diligence, receive, carry and deliver the traffic;

a) la concurrence et les forces du marché, au sein des divers modes de transport et entre eux, sont les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces;

b) la réglementation et les mesures publiques stratégiques sont utilisées pour l'obtention de résultats de nature économique, environnementale ou sociale ou de résultats dans le domaine de la sûreté et de la sécurité que la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre de manière satisfaisante, sans pour autant favoriser indûment un mode de transport donné ou en réduire les avantages inhérents;

c) les prix et modalités ne constituent pas un obstacle abusif au trafic à l'intérieur du Canada ou à l'exportation des marchandises du Canada;

d) le système de transport est accessible sans obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes ayant une déficience;

e) les secteurs public et privé travaillent ensemble pour le maintien d'un système de transport intégré.

[9] Les articles 113 à 115 de la LTC énoncent les obligations quant au niveau de services d'une compagnie ferroviaire. Seul l'article 113 est pertinent pour le présent appel. Il est rédigé comme suit :

Acheminement
du trafic

113. (1) Chaque compagnie de chemin de fer, dans le cadre de ses attributions, relativement au chemin de fer qui lui appartient ou qu'elle exploite :

a) fournit, au point d'origine de son chemin de fer et au point de raccordement avec d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations convenables pour la réception et le chargement des marchandises à transporter par chemin de fer;

b) fournit les installations convenables pour le transport, le déchargement et la livraison des marchandises;

c) reçoit, transporte et livre ces marchandises sans délai et avec le soin et la diligence voulus;

(d) furnish and use all proper appliances, accommodation and means necessary for receiving, loading, carrying, unloading and delivering the traffic; and

(e) furnish any other service incidental to transportation that is customary or usual in connection with the business of a railway company.

Carriage
on payment
of rates

(2) Traffic must be taken, carried to and from, and delivered at the points referred to in paragraph (1)(a) on the payment of the lawfully payable rate.

Compensation
for provision
of rolling
stock

(3) Where a shipper provides rolling stock for the carriage by the railway company of the shipper's traffic, the company shall, at the request of the shipper, establish specific reasonable compensation to the shipper in a tariff for the provision of the rolling stock.

Confidential
contract
between
company and
shipper

(4) A shipper and a railway company may, by means of a confidential contract or other written agreement, agree on the manner in which the obligations under this section are to be fulfilled by the company.

[10] Section 116 [as am. by S.C. 2000, c. 16, s. 4] of the CTA sets out two separate consequences of a railway company's failure to meet its service obligations. First, a complaint may be made to the Agency under subsection 116(1). If the Agency's investigation of the complaint discloses that the complaint is warranted, the Agency may make a remedial order pursuant to subsection 116(4). Second, subsection 116(5) creates a cause of action for "[e]very person aggrieved" by a railway company's neglect or refusal to meet its service obligations. Subsections 116(1), (4) and (5) read as follows:

Complaint and
investigation
concerning
company's
obligations

116. (1) On receipt of a complaint made by any person that a railway company is not fulfilling any of its service obligations, the Agency shall

d) fournit et utilise tous les appareils, toutes les installations et tous les moyens nécessaires à la réception, au chargement, au transport, au déchargement et à la livraison de ces marchandises;

e) fournit les autres services normalement liés à l'exploitation d'un service de transport par une compagnie de chemin de fer.

(2) Les marchandises sont reçues, transportées et livrées aux points visés à l'alinéa (1)a) sur paiement du prix licitement exigible pour ces services.

(3) Dans les cas où l'expéditeur fournit du matériel roulant pour le transport des marchandises par la compagnie, celle-ci prévoit dans un tarif, sur demande de l'expéditeur, une compensation spécifique raisonnable en faveur de celui-ci pour la fourniture de ce matériel.

(4) Un expéditeur et une compagnie peuvent s'entendre, par contrat confidentiel ou autre accord écrit, sur les moyens à prendre par la compagnie pour s'acquitter de ses obligations.

[10] L'article 116 [mod. par L.C. 2000, ch. 16, art. 4] de la LTC prévoit deux conséquences distinctes pour le défaut d'une compagnie de chemin de fer de s'acquitter de ses obligations quant au niveau de services. Premièrement, une plainte peut être déposée auprès de l'Office en vertu du paragraphe 116(1). Si, après avoir mené enquête, l'Office conclut au bien-fondé de la plainte, il peut rendre une ordonnance réparatrice en vertu du paragraphe 116(4). Deuxièmement, le paragraphe 116(5) crée une cause d'action pour « [q]uiconque souffre préjudice » en raison de la négligence ou du refus d'une compagnie de chemin de fer de s'acquitter de ses obligations quant au niveau de services. Les paragraphes 116(1), (4) et (5) sont rédigés comme suit :

116. (1) Sur réception d'une plainte selon laquelle une compagnie de chemin de fer ne s'acquitte pas de ses obligations prévues par les articles 113 ou 114, l'Office mène, aussi rapidement que possible, l'enquête qu'il estime indiquée et décide, dans les cent vingt jours suivant

Paiement
du prix

Indemnité de
matériel
roulant

Contrat
confidentiel

Plaintes et
enquêtes

		la réception de la plainte, si la compagnie s'acquitte de ses obligations.	
	(a) conduct, as expeditiously as possible, an investigation of the complaint that, in its opinion, is warranted; and		
	(b) within one hundred and twenty days after receipt of the complaint, determine whether the company is fulfilling that obligation.		
	...	[...]	
Orders of Agency	(4) If the Agency determines that a company is not fulfilling any of its service obligations, the Agency may	(4) L'Office, ayant décidé qu'une compagnie ne s'acquitte pas de ses obligations prévues par les articles 113 ou 114, peut :	Arrêtés de l'Office
	(a) order that	a) ordonner la prise de l'une ou l'autre des mesures suivantes :	
	(i) specific works be constructed or carried out,	(i) la construction ou l'exécution d'ouvrages spécifiques,	
	(ii) property be acquired,	(ii) l'acquisition de biens,	
	(iii) cars, motive power or other equipment be allotted, distributed, used or moved as specified by the Agency, or	(iii) l'attribution, la distribution, l'usage ou le déplacement de wagons, de moteurs ou d'autre matériel selon ses instructions,	
	(iv) any specified steps, systems or methods be taken or followed by the company;	(iv) la prise de mesures ou l'application de systèmes ou de méthodes par la compagnie;	
	(b) specify in the order the maximum charges that may be made by the company in respect of the matter so ordered;	b) préciser le prix maximal que la compagnie peut exiger pour mettre en oeuvre les mesures qu'il impose;	
	(c) order the company to fulfil that obligation in any manner and within any time or during any period that the Agency deems expedient, having regard to all proper interests, and specify the particulars of the obligation to be fulfilled;	c) ordonner à la compagnie de remplir ses obligations selon les modalités de forme et de temps qu'il estime indiquées, eu égard aux intérêts légitimes, et préciser les détails de l'obligation à respecter;	
	(d) if the service obligation is in respect of a grain-dependent branch line listed in Schedule I, order the company to add to the plan it is required to prepare under subsection 141(1) an indication that it intends to take steps to discontinue operating the line; or	d) en cas de manquement à une obligation de service relative à un embranchement tributaire du transport du grain mentionné à l'annexe I, ordonner à la compagnie d'ajouter l'embranchement au plan visé au paragraphe 141(1) à titre de ligne dont elle entend cesser l'exploitation;	
	(e) if the service obligation is in respect of a grain-dependent branch line listed in Schedule	e) en cas de manquement à une obligation de service relative à un embranchement	

I, order the company, on the terms and conditions that the Agency considers appropriate, to grant to another railway company the right

(i) to run and operate its trains over and on any portion of the line, and

(ii) in so far as necessary to provide service to the line, to run and operate its trains over and on any portion of any other portion of the railway of the company against which the order is made but not to solicit traffic on that railway, to take possession of, use or occupy any land belonging to that company and to use the whole or any portion of that company's right-of-way, tracks, terminals, stations or station grounds.

Right of
action on
default

(5) Every person aggrieved by any neglect or refusal of a company to fulfil its service obligations has, subject to this Act, an action for the neglect or refusal against the company.

Standard of review

[11] CN has raised five grounds of appeal. It is convenient to deal with the applicable standard of review for each ground of appeal separately. At this stage it is sufficient to refer to recent jurisprudence on the issue of the standard of review in an appeal from a decision of the Agency.

[12] Generally, the standard of review on an appeal from a decision of the Agency is reasonableness, even on a question of the interpretation of the Agency's home statute, the CTA: see *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650 (*VIA Rail*). A decision is reasonable if it falls within a range of possible, acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and law: see *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 47.

[13] Following *VIA Rail*, this Court has applied the reasonableness standard in a number of appeals involving

tributaire du transport du grain mentionné à l'annexe I, ordonner à la compagnie, selon les modalités qu'il estime indiquées, d'autoriser une autre compagnie :

(i) à faire circuler et à exploiter ses trains sur toute partie de l'embranchement,

(ii) dans la mesure nécessaire pour assurer le service sur l'embranchement, à faire circuler et à exploiter ses trains sur toute autre partie du chemin de fer de la compagnie, sans toutefois lui permettre d'offrir des services de transport sur cette partie du chemin de fer, de même qu'à utiliser ou à occuper des terres lui appartenant, ou à prendre possession de telles terres, ou à utiliser tout ou partie de l'emprise, des rails, des têtes de lignes, des gares ou des terrains lui appartenant.

Droit
d'action

(5) Quiconque souffre préjudice de la négligence ou du refus d'une compagnie de s'acquitter de ses obligations prévues par les articles 113 ou 114 possède, sous réserve de la présente loi, un droit d'action contre la compagnie.

Norme de contrôle

[11] CN a soulevé cinq moyens d'appel. Il convient de traiter séparément de la norme de contrôle applicable pour chacun des moyens d'appel. À ce stade, il suffira de renvoyer à la jurisprudence récente relative à la norme de contrôle applicable dans le cadre d'un appel d'une décision de l'Office.

[12] La norme de contrôle applicable dans un appel d'une décision de l'Office est généralement celle de la décision raisonnable, même lorsque l'appel concerne l'interprétation de la loi constitutive de l'Office, la LTC : voir *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650 (*VIA Rail*). Une décision est raisonnable si elle appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit : voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 47.

[13] À la suite de l'arrêt *VIA Rail*, la Cour a appliqué la norme de la décision raisonnable dans plusieurs appels

the interpretation of the CTA. See, for example, *Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 42, [2009] 2 F.C.R. 253 (interpretation of “railway line”); *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 363, 89 Admin. L.R. (4th) 62 (implementation of new statutory provisions relating to western grain freight rates); *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2010 FCA 65, 401 N.R. 1 (determination of revenue cap).

[14] However, the standard of correctness was applied in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 199, [2009] 1 F.C.R. 287, in which the appellant challenged the decision of the Agency that it has the implied authority to extend a certain statutory limitation period. That was held to be a “true question of jurisdiction or *vires*” as explained in paragraph 59 of *Dunsmuir*, which reads as follows:

“Jurisdiction” is intended in the narrow sense of whether or not the tribunal had the authority to make the inquiry. In other words, true jurisdiction questions arise where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter. The tribunal must interpret the grant of authority correctly or its action will be found to be *ultra vires* or to constitute a wrongful decline of jurisdiction....

[15] The standard of correctness was also applied in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2008 FCA 123, 378 N.R. 121. In that case the issue was whether the Agency had properly understood and applied a point of statutory interpretation that had been settled in a prior case, *Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Transportation Agency)*, 2003 FCA 271, [2003] 4 F.C. 558.

First issue: Was Northgate entitled to complain?

[16] The first ground of appeal challenges the Agency’s conclusion that subsection 116(1) of the CTA, properly

où il était question de l’interprétation de la LTC. Voir, par exemple, *Cie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 42, [2009] 2 R.C.F. 253 (interprétation de « ligne de chemin de fer »); *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 363 (mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives portant sur les tarifs de fret applicables au grain de l’Ouest); *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2010 CAF 65 (détermination du plafond de revenu).

[14] Cependant, la norme de la décision correcte a été appliquée dans l’arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 199, [2009] 1 R.C.F. 287, dans lequel l’appelante contestait la décision de l’Office selon laquelle elle avait le pouvoir implicite de prolonger un certain délai prévu par la loi. Il a été statué que cela constituait « une question touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité » conformément aux explications données au paragraphe 59 de l’arrêt *Dunsmuir*, rédigé comme suit :

La « compétence » s’entend au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question. Autrement dit, une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autorisent à trancher une question. L’interprétation de ces pouvoirs doit être juste, sinon les actes seront tenus pour *ultra vires* ou assimilés à un refus injustifié d’exercer sa compétence [...]

[15] La norme de la décision correcte a également été appliquée dans l’arrêt *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2008 CAF 123. Dans cet arrêt, la question en litige portait sur la question de savoir si l’Office avait bien compris et appliqué un point d’interprétation législative qui avait été établi dans une décision antérieure, *Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Office des Transports)*, 2003 CAF 271, [2003] 4 C.F. 558.

Première question en litige : Northgate avait-elle le droit de déposer une plainte?

[16] Le premier moyen d’appel concerne la conclusion de l’Office selon laquelle le paragraphe 116(1) de la

interpreted, gives the Agency the statutory authority to investigate a complaint made by the operator of a terminal that is directly affected by the decision of a railway company to reduce the level of service to the terminal. That seems to me to be a question of *vires* as explained in paragraph 59 of *Dunsmuir*, quoted above, reviewable on the standard of correctness.

[17] CN argued before the Agency, and in this Court, that the Agency had no legal authority under subsection 116(1) to investigate Northgate's complaint because Northgate was not the shipper of the traffic in issue or a party to the contract of carriage. The Agency rejected that argument because Northgate, as the operator of a terminal designated by the shipper to receive the goods in issue, was directly impacted by the decision of CN to reduce the level of service to the terminal. The Agency explained this conclusion as follows in paragraphs 44 to 51 of its decision:

CN questions Northgate's standing to file the present complaint on the ground that in the vast majority of cases, Northgate is neither the shipper nor the consignee of the traffic at issue. It is with the shipper that CN contracts for the provision of transportation services and it is from the shipper that CN receives the shipping instructions.

CN argues that in accordance with the Agency's decision in the *Scotia Terminals Ltd. v. CN* case (Decision No. 715-R-2000), the complaint of Northgate is not well founded and, on this basis alone, should be dismissed as the facts of that case are similar and equally applicable to the Northgate situation. According to CN, its service obligations pursuant to the CTA do not extend to Northgate, a terminal operator which exercises no control over the movement of the traffic and with whom CN has no service contract.

Although the Agency acknowledges that the facts of *Scotia Terminals* case are very similar to those of the present complaint, namely that both applicants are terminal operators, have no contractual arrangements with CN and exercise no control over the subject traffic, there is a major distinction between the two cases that is of primary importance. In the *Scotia Terminals* case, the terminal operator complained in respect of traffic moved by CN and routed through competitor terminals in the Port of Halifax. *Scotia Terminals* was in no way part of the logistics chain of the subject traffic. There was no traffic being shipped to *Scotia Terminals*. In the present complaint, although Northgate

LTC, convenablement interprété, lui confère le pouvoir légal d'enquêter sur une plainte déposée par l'exploitant d'un terminal qui est directement touché par la décision d'une compagnie de chemin de fer de réduire le niveau des services fournis au terminal. Cela constitue à mon avis une question touchant à la constitutionnalité selon l'explication qui en est donnée au paragraphe 59 de l'arrêt *Dunsmuir*, précité, laquelle est susceptible de révision selon la norme de la décision correcte.

[17] CN a soutenu devant l'Office et la Cour que l'Office n'avait pas le pouvoir légal aux termes du paragraphe 116(1) d'enquêter sur la plainte de Northgate parce que Northgate n'était ni l'expéditrice des marchandises visées ni une partie au contrat de transport. L'Office a rejeté l'argument parce que Northgate, à titre d'exploitant d'un terminal désigné par l'expéditeur comme devant recevoir les marchandises visées, subissait de plein fouet les conséquences de la décision de CN de réduire le niveau des services fournis à son terminal. L'Office a expliqué sa conclusion aux paragraphes 44 à 51 de sa décision, qui sont rédigés comme suit :

CN met en doute la qualité de Northgate de déposer la présente plainte du fait que, dans la grande majorité des cas, Northgate n'est ni l'expéditeur, ni le consignataire des marchandises visées. C'est avec l'expéditeur que CN conclut des contrats pour la fourniture de services de transport et c'est de l'expéditeur que CN reçoit les consignés d'expédition.

CN allègue que, selon la décision de l'Office dans l'affaire *Scotia Terminals Ltd. c. CN* (décision n° 715-R-2000), la plainte de Northgate n'est pas légitime et devrait être rejetée sur cette seule base car les faits de ce cas sont similaires et peuvent également s'appliquer à la situation de Northgate. Selon CN, ses obligations en matière de niveau de services aux termes de la LTC ne s'étendent pas à Northgate, un exploitant de terminal qui n'exerce aucun contrôle sur l'acheminement du trafic et avec lequel CN n'a aucun contrat de fourniture de services.

Bien que l'Office convienne que les faits de l'affaire de *Scotia Terminals* présentent une grande similitude avec ceux de la présente plainte, à savoir que les deux demandeurs sont des exploitants de terminal, n'ont aucune entente contractuelle avec CN et n'exercent aucun contrôle sur le trafic visé, il existe entre les deux cas une différence majeure qui a une importance primordiale. Dans l'affaire de *Scotia Terminals*, la plainte de l'exploitant de terminal portait sur du trafic transporté par CN et acheminé par les terminaux de concurrents dans le port de Halifax. *Scotia Terminals* ne faisait en aucune façon partie de la chaîne logistique du trafic visé. Aucun trafic n'était expédié

has no contractual arrangement with CN for the transportation of the traffic, it does receive the traffic moved on behalf of the shippers and, as a receiver of traffic, is directly impacted by the level of service provided by CN.

The Agency notes that the Supreme Court of British Columbia has considered the level of service obligations of a railway company in the context of a dispute in respect of the appropriateness of charging demurrage to a party that is not a shipper in *Canadian National Railway Company v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.* 2006 BCSC 1073 (Neptune Terminals decision). In her Reasons for Judgment, Madam Justice Wedge asserts that the level of service obligations of railway companies, as set out in section 113 of the CTA, are only owed to parties with whom the railway company has a contract for the carriage of goods. The Agency is of the opinion that her reasoning is restricted to consideration of obligations related to the transit of traffic, or the movement of goods, such that, under subsection 113(2), a railway company is required to accept traffic and move goods once the lawfully payable rate has been paid.

However, the obligations set out in subsection 113(1) are broader and include the general obligation to provide “adequate and suitable accommodation” for, among other things, the delivery of traffic. The fact that the traffic is being delivered to a facility owned by a person who is not a party to the contract for the carriage of traffic does not relieve the railway company of its various obligations under subsection 113(1) to provide accommodation for traffic. Furthermore, the legislation specifically provides a statutory right of complaint to “any person” and is not limited to “shippers”, or parties with whom the railway company has a contract for the carriage of goods. This permits another party in the logistics chain, such as a transloader, to complain that the railway company is not fulfilling its level of service obligations with respect to the rail transportation of the traffic of a shipper that is ultimately delivered to that transloader.

Subsection 113(1) may be usefully contrasted with subsections 113(3) and (4) which explicitly provide for specific level of service obligations owed by the railway company to shippers. Furthermore, section 116 of the CTA provides for a complaint made by any person regarding a railway company that is not fulfilling any of its service obligations. Contrary to the broad language of subsection 116(1), other rail provisions in the CTA are limited by their terms to provide relief to particular

à Scotia Terminals. Dans la présente plainte, bien que Northgate n’ait aucune entente contractuelle avec CN pour le transport du trafic, elle reçoit le trafic transporté pour le compte des expéditeurs et, en tant que réceptionnaire du trafic, elle est directement touchée par le niveau de services fourni par CN.

L’Office fait remarquer que la cour suprême de Colombie-Britannique a étudié les obligations en matière de niveau de services d’une compagnie de chemin de fer dans le contexte d’un différend à propos du bien-fondé de l’imposition de droits de stationnement à une partie qui n’est pas un expéditeur dans l’affaire *Canadian National Railway Company v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.*, 2006 BCSC 1073 (décision de Neptune Terminals). Dans ses motifs du jugement, Madame le juge Wedge affirme que les obligations de service des compagnies de chemin de fer comme celles qui sont énoncées à l’article 113 de la LTC ne s’étendent qu’aux parties avec lesquelles la compagnie de chemin de fer a un contrat de transport de marchandises. L’Office est d’avis que ce raisonnement de Madame le juge Wedge ne s’applique qu’aux obligations concernant le trafic en transit ou le transport de marchandises. Cela dit, en vertu du paragraphe 113(2), une compagnie de chemin de fer doit accepter le trafic ou le transport de marchandises une fois que le prix, licitement exigible, est payé.

Par ailleurs, les obligations énoncées au paragraphe 113(1) sont plus larges et comprennent l’obligation générale des compagnies de chemin de fer de fournir « des installations convenables » pour, entre autres, la livraison de trafic. En vertu du paragraphe 113(1) de la LTC, le fait que le trafic soit acheminé à une installation dont le propriétaire n’est pas une partie au contrat de transport de marchandises ne dispense pas la compagnie de chemin de fer de ses diverses obligations de fournir des installations convenables pour le trafic. De plus, la LTC prévoit spécifiquement le droit de déposer une plainte, mais il ne fait aucune distinction quant au plaignant et ne limite pas le droit de déposer une plainte aux « expéditeurs » ou aux parties avec lesquelles la compagnie de chemin de fer a conclu un contrat de transport de marchandises. Ainsi, il est permis à toute autre partie de la chaîne logistique, par exemple une entreprise de transbordement, de déposer une plainte contre une compagnie de chemin de fer qui ne s’acquitte pas [de] ses obligations de service dans le cadre du transport ferroviaire de trafic d’un expéditeur qui est, en bout de ligne, livré à cette entreprise de transbordement.

Le paragraphe 113(1) se différencie des paragraphes 113(3) et (4) de la LTC, qui prévoient de façon explicite des obligations de service spécifiques en matière de niveau de services que les compagnies de chemin de fer doivent fournir aux expéditeurs. De plus, l’article 116 de la LTC ne précise pas qui peut déposer une plainte contre une compagnie de chemin de fer qui ne s’acquitte pas de ses obligations. Contrairement à l’approche libérale du langage utilisé dans le paragraphe 116(1), d’autres

categories of persons. For example, subsection 120.1 specifically provides for complaints to be filed by shippers. Similarly, subsection 152.1(1) specifically provides for applications by public passenger service providers.

Clearly, Northgate falls within the category of “any person” and, as such, has standing under section 116 of the CTA to file a level of service complaint against CN. Further, the use of “any person” in subsection 116(1) can be contrasted with subsections 116(2) and (3), which specifically acknowledge the possible existence of contracts between a shipper and the railway company that may affect the outcome of an investigation into such a complaint.

Accordingly, the Agency concludes that it has jurisdiction to consider Northgate’s complaint under section 116 of the CTA and will therefore determine whether CN has failed to fulfill its common carrier obligations. [Emphasis added.]

[18] In my view, the Agency’s interpretation is consistent with the language and statutory context of subsection 116(1). CN does not argue that there is any provision of the CTA that compels a different interpretation. Rather, CN argues that there is jurisprudence binding on the Agency compelling it to adopt the narrower interpretation of subsection 116(1) advocated by CN. That jurisprudence consists of three cases: *Scotia Terminals Ltd. v. CN* (Decision No. 715-R-2000, November 15, 2000, Canadian Transportation Agency) (*Scotia Terminals*); *Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.*, 2006 BCSC 1073, [2007] 2 W.W.R. 623 (*Neptune Bulk Terminals*); and *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 F.C. 361 (C.A.) (*Kiist*).

[19] Only *Scotia Terminals* and *Neptune Bulk Terminals* were cited to the Agency. The Agency did not consider either case to compel the conclusion that the right to make a complaint under subsection 116(1) is limited to a shipper or a party to a contract of carriage. I agree, essentially for the reasons given by the Agency as quoted above.

[20] It remains only to consider *Kiist*, a case that CN did not cite to the Agency or in its memorandum of fact and law in this appeal. CN referred to this case for the first time in oral argument. I note however that the

dispositions de la LTC ayant trait aux chemins de fer sont limitées, par les termes utilisés, et n’offrent des mesures de redressement qu’à certains groupes de personnes. Par exemple, le paragraphe 120.1 de la LTC ne permet qu’aux expéditeurs de déposer une plainte. Dans le même ordre d’idées, le paragraphe 152.1(1) ne le permet qu’aux fournisseurs publics de services de passagers.

Puisque le paragraphe 116(1) ne fait aucune distinction à savoir qui peut déposer une plainte, Northgate a clairement la qualité d’en déposer une relativement au niveau de services de CN. De plus, cette absence de distinction au paragraphe 116(1) de la LTC contraste avec le langage utilisé dans les paragraphes 116(2) et (3) : ces derniers reconnaissent spécifiquement l’existence possible de contrats entre un expéditeur et une compagnie de chemin de fer qui peuvent avoir un effet sur l’issue d’une enquête portant sur une telle plainte.

Par conséquent, l’Office conclut qu’il a juridiction d’étudier la plainte de Northgate aux termes de l’article 116 de la LTC et décidera donc si CN a omis de s’acquitter de ses obligations de transporteur public.

[18] À mon avis, l’interprétation de l’Office concorde avec le libellé et le contexte législatif du paragraphe 116(1). CN ne soutient pas qu’une disposition quelconque de la LTC appelle une interprétation différente. Au contraire, CN fait valoir que certains précédents lient l’Office l’obligeraient à adopter l’interprétation plus étroite du paragraphe 116(1) préconisée par CN. Ces précédents sont les trois décisions suivantes : *Scotia Terminals Ltd. c. CN* (décision n° 715-R-2000, 15 novembre 2000, Office des transports du Canada) (*Scotia Terminals*); *Canadian National Railway Co. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.*, 2006 BCSC 1073, [2007] 2 W.W.R. 623 (*Neptune Bulk Terminals*); et *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 C.F. 361 (C.A.) (*Kiist*).

[19] Seules les décisions *Scotia Terminals* et *Neptune Bulk Terminals* ont été citées devant l’Office. L’Office a estimé qu’elles n’imposaient pas la conclusion que le paragraphe 116(1) limitait le droit de déposer une plainte à l’égard de l’expéditeur ou d’une partie à un contrat de transport. J’en conviens, essentiellement pour les mêmes motifs que l’Office que j’ai reproduits ci-dessus.

[20] Il ne reste qu’à examiner l’arrêt *Kiist*, que CN n’a cité ni devant l’Office ni dans son mémoire des faits et du droit présenté en appel. CN l’a mentionné pour la première fois dans sa plaidoirie. Je note toutefois que

Agency was aware of *Kiist* because that case is cited in the Agency's memorandum of fact and law, albeit on a different point.

[21] *Kiist* was an appeal of a judgment of the Federal Court (then the Trial Division of the Federal Court of Canada) striking out a statement of claim and dismissing an action in damages against CN and Canadian Pacific Railway Company (CP). The Federal Court had concluded that the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action and that in any event the Federal Court was without jurisdiction to entertain the claim ([1980] 2 F.C. 650).

[22] The appellants were grain producers who had commenced an action on their own behalf and on behalf of all grain producers who, like themselves, sold their grain to the Canadian Wheat Board (the CWB) and had a statutory right to receive a share of the surplus realized by CWB on the resale of the grain, net of expenses. They alleged that for two specified crop years CN and CP had breached their service obligations to the CWB in a number of respects, thereby causing financial loss to the CWB and reducing the surplus entitlements of the appellants, for which they sought compensation. The appellants also alleged that the failure of CN and CP to fulfil their service obligations resulted in lost future sales and goodwill, for which they sought additional compensation. They claimed damages totalling almost \$700 million.

[23] The appellants' claim was based primarily on subsection 262(7) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, the predecessor to subsection 116(5) of the CTA. The two provisions read as follows (my emphasis):

Canada Transportation Act

116. ...

(5) Every person aggrieved by any neglect or refusal of a company to fulfil its service obligations has, subject to this Act, an action for the neglect or refusal against the company.

Right of
action on
default

l'Office avait pris connaissance de l'arrêt *Kiist*, car cet arrêt est cité dans le mémoire des faits et du droit déposé par l'Office, quoique relativement à un point différent.

[21] L'arrêt *Kiist* était un appel d'un jugement de la Cour fédérale (alors la Section de première instance de la Cour fédérale) portant radiation d'une déclaration et rejetant une action en dommages-intérêts à l'encontre de CN et de Canadian Pacific Railway Company (CP). La Cour fédérale avait conclu que la déclaration ne révélait aucune cause d'action valable et qu'en tout état de cause, la Cour fédérale n'avait pas compétence pour connaître de l'action ([1980] 2 C.F. 650).

[22] Les appelants étaient des producteurs de grain qui avaient intenté une action en leur propre nom et au nom de tous les producteurs de grain qui, comme eux, vendaient du grain à la Commission canadienne du blé (CCB) et avaient le droit, en vertu de la loi, de participer au partage de l'excédent réalisé par la CCB sur la revente du grain, après déduction des dépenses. Ils soutenaient que, pendant deux campagnes agricoles déterminées, CN et CP avaient manqué de diverses manières à leurs obligations envers la CCB quant au niveau de services, ce qui avait fait subir à la CCB une perte financière et diminué leurs droits à l'excédent, ce pour quoi ils demandaient une indemnisation. Les appelants soutenaient en outre que le défaut de CN et de CP de remplir leurs obligations quant au niveau de services avaient entraîné une perte de ventes futures et une perte d'achalandage, pour lesquelles ils demandaient une indemnisation additionnelle. Ils réclamaient presque 700 millions de dollars en dommages-intérêts.

[23] Les appelants fondaient leur action principalement sur le paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, qui a précédé le paragraphe 116(5) de la LTC. Les deux dispositions sont rédigées comme suit (elles ne sont pas soulignées dans l'original) :

Loi sur les transports au Canada

116. [...]

(5) Quiconque souffre préjudice de la négligence ou du refus d'une compagnie de s'acquitter de ses obligations prévues par les articles 113 ou 114 possède, sous réserve de la présente loi, un droit d'action contre la compagnie.

Droit d'action

Railway Act

Loi sur les chemins de fer

262. ...

262. [...]

Right of
action on
default

(7) Every person aggrieved by any neglect or refusal of the company to comply with the requirements of this section has, subject to this Act, an action therefor against the company, from which action the company is not relieved by any notice, condition or declaration, if the damage arises from any negligence or omission of the company or its servant.

(7) Quiconque a été lésé par le négligence ou le refus de la compagnie de se conformer aux exigences du présent article, a, sous réserve de la présente loi, le droit d'intenter une poursuite contre la compagnie; et la compagnie ne peut se mettre à l'abri de cette poursuite en invoquant un avis, une condition ou une déclaration, si le tort résulte d'une négligence ou d'une omission de la compagnie ou de ses employés.

Droit d'action
en cas
de défaut

(The portion of subsection 262(7) of the *Railway Act* that precludes a railway company from relying on a notice, condition or declaration to relieve it of liability for negligence or an omission is the statutory predecessor of subsection 116(6) of the CTA, which is not relevant to this appeal.)

(La partie du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer* qui empêche une compagnie de chemin de fer de se mettre à l'abri d'une poursuite pour négligence ou omission en invoquant un avis, une condition ou une déclaration, est la disposition qui a précédé le paragraphe 116(6) de la LTC, lequel n'est pas pertinent pour le présent appel.)

[24] The service obligations of a railway company under the *Railway Act* are set out in subsection 262(1), the statutory predecessor to subsection 113(1) of the CTA. Paragraph 262(1)(b) of the *Railway Act* is similar to paragraph 113(1)(b) of the CTA. Those two provisions read as follows:

[24] Les obligations quant au niveau de services d'une compagnie de chemin de fer aux termes de la *Loi sur les chemins de fer* sont énoncées au paragraphe 262(1), qui a précédé le paragraphe 113(1) de la LTC. L'alinéa 262(1)b) de la *Loi sur les chemins de fer* est similaire à l'alinéa 113(1)b) de la LTC. Ces dispositions sont rédigées comme suit :

Canada Transportation Act

Loi sur les transports au Canada

Accommodation
for traffic

113. (1) A railway company shall, according to its powers, in respect of a railway owned or operated by it,

113. (1) Chaque compagnie de chemin de fer, dans le cadre de ses attributions, relativement au chemin de fer qui lui appartient ou qu'elle exploite :

Acheminement
du trafic

...

[...]

(b) furnish adequate and suitable accommodation for the carriage, unloading and delivering of the traffic;

b) fournit les installations convenables pour le transport, le déchargement et la livraison des marchandises;

Railway Act

Loi sur les chemins de fer

Accommodation

262. (1) The company shall, according to its powers,

262. (1) La compagnie doit, selon ses pouvoirs,

Installations

...

[...]

(b) furnish adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of all such traffic;

[25] Justice Le Dain, writing for the Court, concluded that the Federal Court was the appropriate forum for a claim for damages under subsection 262(7) of the *Railway Act*, rejecting the argument of CN and CP that the Canadian Transport Commission (the predecessor of the Agency) had the exclusive jurisdiction to entertain such a claim. However, he also concluded that the Commission had the sole jurisdiction to determine whether CN and CP had failed to fulfil their service obligations, and that in the absence of such a determination by the Commission, the Federal Court was without jurisdiction to entertain the claim for damages.

[26] In case that conclusion was wrong, Justice Le Dain went on to say that the statement of claim did not disclose a reasonable cause of action because the appellants were not “persons aggrieved” within the meaning of that phrase in subsection 262(7) of the *Railway Act* [at page 384]. Justice Le Dain explained the scope of that duty as follows (at page 383):

It has been said on several occasions that the liability of a railway under the provisions of the *Railway Act* is essentially that of a common carrier: *Canadian National Railway Co. v. Harris* [1946] S.C.R. 352 at page 376. While the specific duty that is found in section 262 to furnish adequate and suitable accommodation may be said to be the creation of statute, it could not have been contemplated that it should be owed to persons outside the scope of a common carrier’s liability because they do not have contractual relations with the carrier and are not the owners of the goods offered for carriage.

The grain producers were not the owners of the wheat because they had sold it to the CWB, and they were not parties to the contract of carriage. Therefore, they were not “person[s] aggrieved” within the meaning of subsection 262(7) of the *Railway Act*.

[27] *Kiist* may well be authority for the proposition that the phrase “[e]very person aggrieved” (or the French phrase “[q]uiconque a été lésé”) in subsection 262(7) of

b) fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison de ces marchandises et effets;

[25] Le juge Le Dain, qui écrivait les motifs de la Cour, a conclu que la Cour fédérale constituait le tribunal approprié pour connaître d’une action en dommages-intérêts en vertu du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer* et a rejeté l’argument de CN et CP selon lequel la Commission canadienne des transports (la commission qui a précédé l’Office) avait compétence exclusive pour connaître d’une telle demande. Cependant, il a également conclu que la Commission avait compétence exclusive pour décider si CN et CP avaient manqué à leurs obligations quant au niveau de services et que, en l’absence d’une telle décision par la Commission, la Cour fédérale n’avait pas compétence pour connaître de l’action en dommages-intérêts.

[26] Au cas où sa conclusion serait erronée, le juge Le Dain a ajouté que la déclaration ne révélait pas une cause d’action valable parce que les appelants n’étaient pas des « personnes lésées » au sens de ces termes au paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer* [à la page 384]. Le juge Le Dain a défini la portée de cette obligation dans les termes suivants (à la page 383) :

Il a été dit à plusieurs reprises que la responsabilité d’une compagnie sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* est essentiellement celle d’un transporteur public : *La Compagnie du chemin de fer national du Canada c. Harris* [1946] R.C.S. 352, à la page 376. Bien qu’on puisse dire que l’obligation particulière, que prévoit l’article 262, de fournir des installations suffisantes et convenables découle de la loi, on n’a certainement pas voulu la créer au profit de personnes envers lesquelles un transporteur public n’a aucune responsabilité, puisqu’il n’existe aucun contrat entre elles et le transporteur et qu’elles ne sont pas les propriétaires des marchandises présentées pour le transport.

Les producteurs de grain n’étaient pas les propriétaires du blé parce qu’ils l’avaient vendu à la CCB et qu’ils n’étaient pas des parties au contrat de transport. Par conséquent, ils n’étaient pas des personnes lésées au sens du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*.

[27] L’arrêt *Kiist* pourrait très bien étayer la proposition que l’expression « [q]uiconque a été lésé » (ou en anglais « [e]very person aggrieved ») au paragraphe 262(7)

the *Railway Act* (and therefore presumably subsection 116(5) of the CTA) includes only the owner or shipper of the traffic in issue or a person who has a contractual relationship with the railway company in relation to that traffic. However, it does not necessarily follow that a similar limitation must apply in determining the class of persons who are entitled to have the Agency investigate a complaint under subsection 116(1) that a railway company is not fulfilling its service obligations.

[28] The *Railway Act* does not contain a predecessor to subsection 116(1) of the CTA, but it does contain a statutory predecessor to subsection 116(4) of the CTA, the provision that authorizes a remedial order for a breach of a service obligation. That statutory predecessor is subsection 262(3) of the *Railway Act*, which reads as follows:

262. ...

May be
ordered by
Commission

(3) If in any case such accommodation is not, in the opinion of the Commission, furnished by the company, the Commission may order the company to furnish the same within such time or during such period as the Commission deems expedient, having regard to all proper interests; or may prohibit or limit the use, either generally or upon any specified railway or part thereof, of any engines, locomotives, cars, rolling stock, apparatus, machinery, or devices, or any class or kind thereof, not equipped as required by this Act, or by any orders or regulations of the Commission made within its jurisdiction under the provisions of this Act.

The phrase “such accommodation” in subsection 262(3) of the *Railway Act* refers to the accommodation that a railway company is required to provide pursuant to subsection 262(1), including paragraph 262(1)(b), the statutory predecessor to paragraph 113(1)(b) of the CTA (both provisions are quoted above).

de la *Loi sur les chemins de fer* (et par conséquent, probablement, le paragraphe 116(5) de la LTC, où est employée l’expression « [q]uiconque souffre préjudice ») ne vise que le propriétaire ou l’expéditeur des marchandises visées ou une personne ayant une relation contractuelle avec la compagnie de chemins de fer relativement à ces marchandises. Cependant, il ne s’ensuit pas nécessairement qu’une limitation semblable doive s’appliquer à la détermination de la classe des personnes qui ont le droit de demander à l’Office d’enquêter sur une plainte, déposée en vertu du paragraphe 116(1), selon laquelle une compagnie de chemin de fer ne s’acquitte pas de ses obligations quant au niveau de services.

[28] La *Loi sur les chemins de fer* ne contient pas de disposition de la même teneur que le paragraphe 116(1) de la LTC, mais elle contient la disposition ayant précédé le paragraphe 116(4) de la LTC, qui permet de rendre une ordonnance réparatrice pour un manquement à une obligation quant au niveau de services. Il s’agit du paragraphe 262(3) de la *Loi sur les chemins de fer*, qui dispose :

262. [...]

(3) S’il arrive que, de l’avis de la Commission, la compagnie ne fournit pas les installations et les commodités nécessaires, la Commission peut ordonner à la compagnie de les fournir dans un délai ou durant une période qu’elle juge convenable en tenant compte de tous les intérêts légitimes; ou elle peut interdire ou restreindre l’emploi, sur tous les chemins de fer généralement, sur un chemin de fer déterminé ou sur un tronçon de ce chemin de fer, de machines, locomotives, wagons, matériel roulant, appareils, machineries ou dispositifs, ou d’une espèce ou catégorie quelconque, non équipés selon les prescriptions de la présente loi ou des ordonnances rendues ou des règlements établis par la Commission dans les limites de ses attributions en vertu des dispositions de la présente loi.

La Commission
peut les
ordonner

L’expression « les installations et les commodités nécessaires » au paragraphe 262(3) de la *Loi sur les chemins de fer* se rapporte aux installations et aux commodités qu’une compagnie de chemin de fer est tenue de fournir aux termes du paragraphe 262(1), et plus particulièrement de l’alinéa 262(1)(b), disposition ayant précédé

[29] The *Railway Act* did not require a complaint to be made as a precondition to the Commission's authority to make a remedial order under subsection 262(3) of the *Railway Act*. Therefore, it seems that the Commission's remedial powers were exercisable on the Commission's own motion, which necessarily implies that the Commission could act in response to information received from anyone. Further, the Commission was required, in exercising the authority to make a remedial order under subsection 262(3), to have regard to "all proper interests" (in French "tous les intérêts légitimes"), suggesting that the class of persons whose interests the Commission was required to consider in relation to a controversy about a railway company's level of service was broader than the class of persons (persons aggrieved) who were entitled to make a claim for damages under subsection 262(7) (as interpreted by this Court in *Kiist*).

[30] The apparent breadth of subsection 262(3) of the *Railway Act*, compared to subsection 262(7), is consistent with the position of the Agency that subsection 116(1) of the CTA creates a class of potential complainants that is broader than the class of "person[s] aggrieved" referred to in subsection 116(5). In that regard, the Agency correctly noted that the English version of subsection 116(1) permits a complaint to be made by "any person", a phrase that is more general than "person[s] aggrieved" and necessarily includes a larger class of persons. The French version does not expressly limit the class of complainants at all, but simply states that the Agency must act "sur réception d'une plainte".

[31] For these reasons, I agree with the conclusion of the Agency that it had the authority under subsection 116(1) of the CTA to investigate Northgate's complaint, and I would reject CN's first ground of appeal.

l'alinéa 113(1)*b*) de la LTC (les deux dispositions sont reproduites plus haut).

[29] La *Loi sur les chemins de fer* n'assujettit pas le pouvoir de la Commission de rendre une ordonnance réparatrice en vertu du paragraphe 262(3) à la condition qu'une plainte soit déposée. Par conséquent, il semble que la Commission puisse exercer son pouvoir de rendre une telle ordonnance de sa propre initiative, ce qui implique nécessairement qu'elle pourrait agir en réponse à des renseignements reçus de n'importe qui. De plus, la Commission était tenue, dans l'exercice de son pouvoir de rendre une ordonnance réparatrice en vertu du paragraphe 262(3), de tenir compte de « tous les intérêts légitimes » (en anglais « *all proper interests* »), ce qui donne à penser que la classe des personnes dont la Commission était tenue de considérer les intérêts relativement à une controverse touchant au niveau de services d'une compagnie était plus large que la classe des personnes (personnes lésées) qui avaient droit de déposer une demande de dommages-intérêts en vertu du paragraphe 262(7) (selon l'interprétation de la Cour dans l'arrêt *Kiist*).

[30] La portée apparente du paragraphe 262(3) de la *Loi sur les chemins de fer*, comparativement au paragraphe 262(7), concorde avec la position de l'Office suivant laquelle le paragraphe 116(1) de la LTC crée une classe de plaignants éventuels plus étendue que la classe des personnes ayant souffert un préjudice visée au paragraphe 116(5). À cet égard, l'Office a indiqué avec raison que la version anglaise du paragraphe 116(1) permet qu'une plainte soit déposée par « *any person* », expression plus générale que « [q]uiconque souffre préjudice » qui englobe nécessairement une classe plus large de personnes. La version française ne limite pas expressément la classe des plaignants, mais énonce simplement que l'Office doit agir « sur réception d'une plainte ».

[31] Pour ces motifs, je suis d'accord avec la conclusion de l'Office selon laquelle il avait le pouvoir, en vertu du paragraphe 116(1) de la LTC, d'enquêter sur la plainte de Northgate, et je rejetterais le premier moyen d'appel de CN.

Second issue: Did the Agency apply the proper principles in finding a breach?

[32] CN argues that the Agency failed to apply properly, or at all, the principles stated in *Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co.*, [1959] S.C.R. 271 (*Patchett*). This ground of appeal goes to the merits of the Agency's decision, which must be reviewed on the standard of reasonableness.

[33] This argument is based largely on CN's characterization of the Agency's decision, which Northgate disputes. CN says that the Agency ordered CN to provide an increased level of service to Northgate free of charge. However, Northgate says that the Agency required CN to restore a long-standing level of service to Northgate, a level of service that CN had reduced and offered to restore only upon receiving payment of a tariff. Northgate's description is more accurate.

[34] *Patchett* is generally recognized as the leading case on the determination of the adequacy of the service provided by a railway company. CN argues that *Patchett* established three principles of law that were not applied properly, or at all, by the Agency. CN asserts that the three principles are: (1) a railway company is not bound to furnish cars at all times sufficient to meet all demands, (2) the obligation to give transportation is subject to reasonable charges, and (3) on the duty of a railway company to furnish services there is a correlative obligation on the customer to furnish reasonable means of access.

[35] *Patchett* stands for the general proposition that the duty of a railway company to fulfil its service obligations is "permeated with reasonableness in all aspects of what is undertaken" (except in relation to its special responsibility as an insurer of goods, which is not in issue in this case). As I read *Patchett*, the three propositions to which CN refers in its argument are not free-standing principles of law. They are guidelines that must inform any determination by the Agency of a service complaint, but they do not necessarily compel a particular outcome. That is

Deuxième question en litige : L'Office a-t-il appliqué les bons principes pour conclure à un manquement?

[32] CN soutient que l'Office n'a pas appliqué correctement, voire pas du tout appliqué, les principes énoncés dans l'arrêt *Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co.*, [1959] R.C.S. 271 (*Patchett*). Ce moyen d'appel met en cause le bien-fondé de la décision de l'Office, ce qui appelle l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable.

[33] Cet argument repose dans une grande mesure sur la description de la décision de l'Office faite par CN, que Northgate conteste. CN prétend que l'Office lui a ordonné d'élever gratuitement le niveau de ses services à Northgate. Cependant, Northgate affirme que l'Office a exigé de CN qu'il rétablisse le niveau des services qu'il fournissait à Northgate depuis longtemps, que CN a réduit et qu'il offre de rétablir seulement sur réception du paiement d'un tarif. La description de Northgate est davantage exacte.

[34] L'arrêt *Patchett* est généralement reconnu comme l'arrêt de principe sur la question de savoir si les services fournis par une compagnie de chemin de fer sont suffisants. CN soutient que l'arrêt *Patchett* a établi que trois principes de droit n'ont pas été appliqués correctement, voire pas du tout appliqués, par l'Office. Selon CN, les trois principes sont : 1) une compagnie de chemin de fer n'est pas tenue de fournir en tout temps un nombre suffisant de wagons pour répondre à toutes les demandes, 2) l'obligation de fournir des services de transport est assujettie à des frais raisonnables, et 3) l'obligation de la compagnie de chemin de fer de fournir des services fait pendant à l'obligation corrélatrice du client de lui donner des moyens raisonnables de les fournir.

[35] L'arrêt *Patchett* consacre le principe que le devoir d'une compagnie de chemin de fer de remplir ses obligations quant au niveau de services [TRADUCTION] « s'accompagne de l'obligation d'agir de façon raisonnable pour tout ce qui relève de son champ d'action » (sauf en ce qui a trait à ses responsabilités particulières à titre d'assureur de biens, ce qui n'est pas en question en l'espèce). Selon mon interprétation de l'arrêt *Patchett*, les trois propositions énoncées par CN dans sa plaidoirie ne constituent pas des principes de droit autonomes. Il

because the determination of a service complaint requires the Agency to balance the interests of the railway company with those of the complainant in the context of the particular facts of the case.

[36] A fair reading of the decision of the Agency discloses that it was well aware of its obligation to strike a reasonable balance between the interests of CN and the interests of Northgate in the factual context of the Northgate complaint. Contrary to the submissions of CN, the Agency did not require CN to furnish cars at all times sufficient to meet all of Northgate's demands. The Agency did not deprive CN of the right to make a reasonable charge for its services or to require an extra payment for services requested in excess of the minimum level prescribed by the Agency. Nor did the Agency require CN to provide Northgate with service in circumstances where CN had no reasonable means of access. In my view, the Agency's decision strikes a reasonable balance that is consistent with *Patchett*. I would reject CN's second ground of appeal.

Third issue: Was the Agency entitled to relieve Northgate of a tariff obligation?

[37] CN argues that the Agency did not have the legal authority to relieve Northgate of the obligation to pay the tariff charge for the second daily switch pursuant to Item 13200 of Tariff 9000. In my view, this ground of appeal could be interpreted either as a challenge to the Agency's interpretation of the scope of its legal authority to make a remedial order, which is reviewable on the standard of correctness, or a challenge to the merits of the Agency's decision, which is reviewable on the standard of reasonableness. I do not consider it necessary to determine the standard of review on this point because, in my view, there is no merit to this ground of appeal on any standard.

s'agit de lignes directrices qui doivent éclairer toute décision de l'Office relativement à une plainte quant au niveau de services, mais qui n'appellent pas nécessairement une issue particulière. En effet, pour rendre une décision relativement à une telle plainte, l'Office doit mettre en balance les intérêts de la compagnie de chemin de fer avec ceux du plaignant dans le contexte des faits particuliers de l'affaire.

[36] L'examen attentif de la décision de l'Office révèle que celui-ci était très au fait de son obligation d'établir un équilibre raisonnable entre l'intérêt de CN et les intérêts de Northgate dans le contexte factuel de la plainte de Northgate. Contrairement aux prétentions de CN, l'Office n'a pas exigé de CN qu'il fournisse en tout temps un nombre suffisant de wagons pour répondre à toutes les demandes de Northgate. L'Office n'a pas privé CN de son droit d'exiger le paiement d'un prix raisonnable pour ses services ou d'exiger un paiement supplémentaire pour les services requis qui excèdent le niveau minimum prescrit par l'Office. L'Office n'a pas non plus ordonné à CN de fournir à Northgate des services dans des circonstances telles que CN ne pouvait raisonnablement les fournir. À mon avis, la décision de l'Office constitue une mise en balance raisonnable qui est conforme à l'arrêt *Patchett*. Je rejeterais le deuxième moyen d'appel de CN.

Troisième question en litige : L'Office avait-il le droit de décharger Northgate de l'obligation de payer un tarif?

[37] CN soutient que l'Office n'avait pas le pouvoir légal de décharger Northgate de l'obligation de payer le tarif pour la deuxième manœuvre quotidienne conformément à l'article 13200 du Tarif 9000. À mon avis, ce moyen d'appel peut être interprété soit comme une contestation de l'interprétation par l'Office de la portée de son pouvoir légal de rendre une ordonnance réparatrice, ce qui est susceptible d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte, ou comme une contestation du bien-fondé de la décision de l'Office, ce qui est susceptible d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable. J'estime inutile de déterminer la norme de contrôle applicable à cette question parce que le moyen d'appel est, à mon avis, sans fondement, quelle que soit la norme de contrôle applicable.

[38] As I read subsection 116(4), it clearly permits the Agency to do exactly what it did, which was to order CN to take specific steps to restore a reasonable level of service to Northgate and to specify the maximum charge that CN could make in respect of those steps. I would reject CN's third ground of appeal.

Fourth issue: Should Northgate have been obliged to provide further information about the possibility of expanding its facility?

[39] CN argues that the Agency breached the rules of natural justice when it refused to permit CN to obtain information from Northgate concerning the possibility of constructing additional trackage at the site operated by Northgate and then concluded that there was no room for additional trackage. This relates to CN's argument on the third *Patchett* proposition referred to above, which was that Northgate bore some responsibility for ensuring the adequacy of its facilities.

[40] The Agency has adopted procedures in relation to a subsection 116(1) investigation that permit opposing parties to obtain information from one another. However, the Agency as the master of its own procedure has the discretion to supervise the disclosure process. That includes the discretion to limit the disclosure process on a particular point if the Agency concludes, reasonably, that it has the information it requires on the point, the information requested is not relevant, or the burden of producing the information is disproportionate to its probable usefulness.

[41] CN was seeking extensive and detailed information from Northgate about the basis for its submission that it was not feasible to expand its site and Northgate objected to providing that additional information. The Agency sustained the objection because it considered that it had sufficient information about the Northgate facility and its limited prospects for expansion and that additional information would not be necessary or relevant.

[38] Selon l'interprétation que j'en donne, le paragraphe 116(4) permet clairement à l'Office de faire exactement ce qu'il a fait, c'est-à-dire d'ordonner à CN de prendre des mesures précises pour rétablir un niveau de services raisonnable à Northgate et de préciser le prix maximal que CN peut demander relativement à ces mesures. Je rejetterais le troisième moyen d'appel de CN.

Quatrième question en litige : Northgate aurait-elle dû être obligée de fournir davantage de renseignements sur la possibilité d'agrandir ses installations?

[39] CN soutient que l'Office a enfreint les règles de justice naturelle en refusant de permettre à CN d'obtenir des renseignements de Northgate concernant la possibilité d'agrandir le réseau des voies de chemin de fer sur le site exploité par Northgate, puis en concluant qu'il n'y avait pas de place pour un tel agrandissement. Il existe un lien entre ce moyen d'appel et l'argument de CN relativement à la troisième proposition de l'arrêt *Patchett* susmentionnée, soit que Northgate avait une certaine responsabilité en ce qu'elle devait s'assurer que ses installations étaient adéquates.

[40] L'Office a adopté, pour les enquêtes qu'il mène en vertu du paragraphe 116(1), des procédures qui permettent aux parties en conflit d'obtenir des renseignements l'une de l'autre. Cependant, l'Office à titre de maître de ses propres procédures bénéficie du pouvoir discrétionnaire de superviser le processus de communication. Ce pouvoir discrétionnaire comprend celui de limiter le processus de communication sur un point particulier lorsque l'Office conclut de façon raisonnable qu'il dispose des renseignements nécessaires sur le point, que les renseignements demandés ne sont pas pertinents ou que le fardeau de produire les renseignements est disproportionné par rapport à leur utilité probable.

[41] CN voulait obtenir de Northgate la communication de renseignements détaillés concernant le fondement de son affirmation selon laquelle l'agrandissement de son site n'était pas réalisable, et Northgate s'est opposée à la communication de ces renseignements additionnels. L'Office a maintenu l'objection, car il estimait qu'il disposait de suffisamment de renseignements sur les installations de Northgate et sur leurs possibilités réduites

In my view, the Agency's disposition of the Northgate objection was not a breach of the rules of natural justice but a reasonable exercise of the Agency's discretion to limit the disclosure process. I would reject CN's fourth ground of appeal.

Fifth issue: Was CN unfairly deprived of the right to be heard in relation to certain evidence?

[42] CN argues that the Agency breached the rules of natural justice when it asked CN to file a large amount of data in respect of the volume of traffic delivered to Northgate's facility between 2004 and 2008 and then interpreted the data without providing CN the opportunity to comment on it, despite CN having "cautioned" the Agency that the data could be misinterpreted.

[43] The data that the Agency requested from CN is well within the core of the Agency's expertise. CN does not allege that the Agency misinterpreted the data, or that the Agency's understanding of the data could have been enhanced by a further submission from CN. Rather, CN is arguing that, having provided the Agency with the requested information with a "caution" against possible misinterpretation, the Agency was obliged to refrain from concluding its factual analysis without inviting further submissions from CN.

[44] As I understand the record, CN cannot claim that it had no opportunity to explain the data it provided to the Agency. In fact, CN provided the Agency with a three-page explanation of the data when it was submitted. Nothing precluded CN from providing a more detailed explanation or any submission it wished to make on the interpretation of the data. Indeed, nothing precluded CN from asking expressly for the right to make an additional submission, but it did not do so. Certainly no such request is implicit in the "caution" to which CN refers, which was simply a statement that some of the data "may not be easily interpreted", followed by three reasons why

d'agrandissement et que les renseignements additionnels n'étaient ni nécessaires ni pertinents. À mon avis, la décision de l'Office relativement à l'opposition de Northgate n'enfreignait pas les règles de justice naturelle, mais constituait un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de l'Office d'imposer des limites au processus de communication. Je rejetterais le quatrième moyen d'appel de CN.

Cinquième question en litige : CN a-t-il été injustement privé de son droit d'être entendu relativement à certains éléments de preuve?

[42] CN soutient que l'Office a enfreint les règles de justice naturelle en lui demandant de présenter un grand nombre de données relativement aux quantités de marchandises livrées aux installations de Northgate entre 2004 et 2008, puis en interprétant ces données sans lui donner la possibilité de les commenter, malgré le fait que CN ait « mis en garde » l'Office de la possibilité que les données soient mal interprétées.

[43] Les données que l'Office avait demandées à CN relèvent du domaine d'expertise fondamental de l'Office. CN n'allègue pas que l'Office a mal interprété les données, ou que la présentation d'observations supplémentaires par CN aurait pu permettre à l'Office de mieux les comprendre. CN soutient plutôt que, ayant présenté à l'Office les données demandées avec une « mise en garde » contre la possibilité qu'elles soient mal interprétées, l'Office était tenu de s'abstenir de conclure son analyse des faits sans inviter CN à fournir des observations supplémentaires.

[44] Selon ma compréhension du dossier, CN ne peut pas prétendre qu'il n'a pas eu l'occasion d'expliquer les données qu'il avait présentées à l'Office. En fait, CN a remis à l'Office une explication de trois pages sur les données lorsque celles-ci ont été soumises. Rien n'empêchait CN de fournir une explication plus détaillée ou toute autre observation concernant l'interprétation des données. En fait, rien n'empêchait CN de demander expressément le droit de soumettre des observations additionnelles, mais il ne l'a pas fait. Une telle demande n'est certainement pas implicite dans la « mise en garde » à laquelle CN fait allusion, laquelle consistait simplement

that might be so. In my view, in these circumstances the Agency's duty of fairness did not preclude it from analysing the CN data without inviting further submissions. I would reject CN's fifth ground of appeal.

Conclusion

[45] I would dismiss this appeal with costs payable by CN to Northgate.

LAYDEN-STEVENSON J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[46] NADON J.A. (dissenting): I have read, in draft, the reasons of Sharlow J.A. For the reasons that follow, I cannot agree with her that the appeal should be dismissed.

[47] More particularly, I do not agree that Northgate was entitled to complain under subsection 116(1) of the CTA that CN was not fulfilling its service obligations under paragraph 113(1)(b) of the CTA. This is the only conclusion of Sharlow J.A. with which I disagree.

[48] In my view, on a fair reading of the provisions at issue, CN owed no obligation or duty to Northgate under section 113 of the CTA. Hence, Northgate had no standing to complain under subsection 116(1). This interpretation of the provisions finds support in three decisions, namely, the Agency's decision in *Scotia Terminals*; the British Columbia Supreme Court's decision in *Neptune Bulk Terminals*; and this Court's decision in *Kiist*.

[49] I need not summarize the relevant facts as they are correctly summarized in Sharlow J.A.'s reasons. I would only state that the dispute between Northgate and

en une déclaration selon laquelle certaines données [TRADUCTION] « pourraient ne pas être faciles à interpréter », suivie de trois raisons pour lesquelles elles pourraient ne pas l'être. À mon avis, dans ces circonstances, l'obligation d'équité de l'Office ne l'empêchait pas d'analyser les données de CN sans solliciter d'observations supplémentaires. Je rejetterais le cinquième moyen d'appel de CN.

Conclusion

[45] Je rejetterais le présent appel avec dépens payables par CN à Northgate.

LA JUGE LAYDEN-STEVENSON, J.C.A. : Je suis d'accord.

* * *

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

[46] LE JUGE NADON, J.C.A. (dissident) : J'ai lu, en première version, les motifs de la juge Sharlow. Pour les motifs qui suivent, je ne puis convenir avec elle que l'appel doit être rejeté.

[47] Plus particulièrement, je n'estime pas que Northgate avait, en vertu du paragraphe 116(1) de la LTC, le droit de déposer une plainte selon laquelle CN ne s'acquittait pas de ses obligations prévues à l'alinéa 113(1)(b) de la LTC quant au niveau de services. C'est la seule conclusion de la juge Sharlow avec laquelle je ne suis pas d'accord.

[48] À mon avis, il ressort d'une lecture objective des dispositions en cause que CN n'avait aucune obligation envers Northgate aux termes de l'article 113 de la LTC. Par conséquent, Northgate n'était nullement fondée à déposer une plainte en vertu du paragraphe 116(1). Cette interprétation des dispositions est étayée par trois décisions : *Scotia Terminals*, de l'Office; *Neptune Bulk Terminals*, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique; et *Kiist*, de notre Cour.

[49] Il ne sera pas nécessaire que je résume les faits pertinents puisqu'ils sont correctement exposés dans les motifs de la juge Sharlow. Je mentionnerais seulement

CN concerns the schedule of delivery of CN's rail cars to Northgate's terminal. Specifically, the dispute arises because of CN's decision to modify the schedule of delivery to terminal operators in the Greater Vancouver Area from two deliveries per day, Monday through Friday, to one delivery per day, seven days a week.

[50] Paragraph 113(1)(b) of the CTA requires a railway company to "furnish adequate and suitable accommodation for the carriage, unloading and delivering of the traffic". The word "traffic", as is easily apparent from the French version of the paragraph, means the goods or the merchandise carried by the railway company, in regard to which subsection 113(2) provides that the railway company's obligation to receive, carry and deliver from the point of origin to destination is premised on the payment of a "lawfully payable rate" to the railway company.

[51] Of relevance is subsection 113(4), which makes it clear that shippers and railway companies can, by way of a confidential contract or other written agreement, determine the precise obligations pursuant to which the railway company will fulfill its service obligations under subsection 113(1).

[52] Subsection 116(1) of the CTA provides that upon receipt of a complaint "made by any person" that a railway company is not fulfilling all or part of its service obligations, the Agency shall investigate the complaint and make a determination within 120 days after receipt of the complaint as to whether the railway company is fulfilling its service obligations.

[53] I am satisfied that the words "[o]n receipt of a complaint made by any person", found in subsection 116(1), do not mean that anyone can file a complaint against a railway company with regard to the company's service obligations under subsection 113(1). Rather, the provision can only mean that any person to whom a railway company is obligated to furnish those services set out at subsection 113(1) may file a complaint in regard

que le litige entre Northgate et CN concerne l'horaire des livraisons des wagons de CN au terminal de Northgate. Plus particulièrement, le litige découle de la décision de CN de modifier l'horaire de ses livraisons aux exploitants de terminaux dans la région métropolitaine de Vancouver, de manière à offrir une seule livraison quotidienne, sept jours par semaine, plutôt que deux livraisons quotidiennes, du lundi au vendredi inclusivement.

[50] Selon l'alinéa 113(1)b) de la LTC, chaque compagnie de chemin de fer « fournit les installations convenables pour le transport, le déchargement et la livraison des marchandises ». Il ressort clairement de la version française de l'alinéa que le terme « marchandises » (« *traffic* » dans le texte anglais) vise les biens ou les marchandises transportés par la compagnie de chemin de fer. Or, l'obligation de la compagnie de chemin de fer aux termes du paragraphe 113(2) de recevoir, transporter et livrer les marchandises du point d'origine au point de destination est assujettie à la condition du paiement à la compagnie de chemin de fer du « prix licitement exigible pour ces services ».

[51] Il convient de signaler le paragraphe 113(4), qui indique que les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer peuvent, par contrat confidentiel ou autre accord écrit, déterminer les obligations précises en vertu desquelles la compagnie de chemin de fer s'acquittera de ses obligations quant au niveau de services conformément au paragraphe 113(1).

[52] Le paragraphe 116(1) de la LTC prévoit que, sur réception d'une plainte selon laquelle une compagnie de chemin de fer ne s'acquitte pas, en tout ou en partie, de ses obligations, l'Office mène une enquête sur la plainte et décide, dans les 120 jours suivant la réception de la plainte, si la compagnie s'acquitte de ses obligations.

[53] Je suis convaincu que les mots « [s]ur réception d'une plainte » au paragraphe 116(1) ne signifient pas que n'importe qui peut déposer une plainte contre une compagnie de chemin de fer relativement aux obligations quant au niveau de services de la compagnie aux termes du paragraphe 113(1), mais plutôt que quiconque à qui une compagnie de chemin de fer est tenue de fournir les services prévus au paragraphe 113(1) peut déposer une

to the company's failure to provide adequate service. In other words, if, in this case, CN was bound to provide to Northgate the service set out at paragraph 113(1)(b) of the CTA, then Northgate was entitled to file a complaint under subsection 116(1). However, I am of the view that CN had no duty to provide Northgate with the service described at paragraph 113(1)(b).

[54] In my view, the services set out at subsection 113(1) of the CTA are services which a railway company is bound to provide or furnish only to those persons who have required it to provide the services and have paid or undertaken to pay the "lawfully payable rate" in regard to those services. I cannot see how the provision can otherwise be understood.

[55] The fact that a party, such as Northgate in the present instance, might be affected by CN's decision to reduce or modify the level of service to its terminal does not, in my respectful view, bring Northgate within the class of persons to whom CN is bound to provide services under subsection 113(1). It should not be forgotten that CN's services were retained by a shipper who required it to take its traffic from the point of origin and deliver it to Northgate's terminal. Nor should it be forgotten that Northgate's services were retained by the same client who retained CN's services. Thus, both Northgate and CN are dealing with the same entity, but providing different services to it.

[56] It is also relevant to point out that there is no evidence that CN's client has either taken objection to or filed any complaint in regard to the fact that CN proposes to modify the schedule of delivery of its rail cars to Northgate.

[57] The Agency's rationale for concluding as it did is found at paragraphs 44 to 51 of its reasons, which Sharlow J.A. has reproduced in her reasons. At paragraphs 44 to 47 of its reasons, the Agency sets out CN's arguments and proceeds to distinguish the two cases relied upon by CN, namely, *Scotia Terminals* and *Neptune Bulk Terminals*. Then, at paragraphs 48 to 51 which, for ease of reference, I also reproduce, the Agency sets out its rationale for concluding that Northgate was entitled to file a complaint under subsection 116(1) of the CTA:

plainte relativement au défaut de la compagnie de fournir des services suffisants. En d'autres mots, si, en l'espèce, CN était tenu de fournir à Northgate les services prévus à l'alinéa 113(1)(b) de la LTC, Northgate avait le droit de déposer une plainte en vertu du paragraphe 116(1). Cependant, je suis d'avis que CN n'était pas tenu de fournir à Northgate les services visés à l'alinéa 113(1)(b).

[54] À mon avis, les services visés au paragraphe 113(1) de la LTC sont des services qu'une compagnie de chemin de fer est tenue de fournir aux seules personnes qui lui ont demandé qu'ils le soient et qui ont payé ou se sont engagés à payer le « prix licitement exigible » relativement à ces services. Je ne vois pas comment on pourrait interpréter autrement la disposition.

[55] Le fait qu'une partie, telle que Northgate dans la présente instance, puisse être touchée par la décision de CN de réduire ou de modifier le niveau des services à son terminal ne fait pas, à mon avis, entrer Northgate dans la classe des personnes à qui CN est tenu de fournir des services aux termes du paragraphe 113(1). Il convient de ne pas perdre de vue que les services de CN avaient été retenus par un expéditeur qui lui demandait de transporter ses marchandises du point d'origine jusqu'au terminal de Northgate, et que les services de Northgate étaient retenus par le même client qui avait retenu les services de CN. Par conséquent, Northgate et CN font affaire avec la même entité, à laquelle ils fournissent toutefois des services différents.

[56] Il convient également de noter qu'il n'y a aucune preuve que le client de CN se soit opposé ou ait déposé une plainte relativement au fait que CN avait l'intention de modifier l'horaire de ses livraisons de wagons à Northgate.

[57] Le raisonnement suivi par l'Office pour parvenir à sa conclusion est exposé aux paragraphes 44 à 51 de ses motifs, que la juge Sharlow a reproduits dans ses propres motifs. Aux paragraphes 44 à 47, l'Office énonce les arguments de CN et écarte les deux décisions invoquées par CN, soit *Scotia Terminals* et *Neptune Bulk Terminals*. Puis, aux paragraphes 48 à 51, que je reproduis également pour plus de commodité, l'Office expose le raisonnement qu'il a suivi pour conclure que Northgate avait le droit de déposer une plainte en vertu du paragraphe 116(1) de la LTC :

However, the obligations set out in subsection 113(1) are broader and include the general obligation to provide “adequate and suitable accommodation” for, among other things, the delivery of traffic. The fact that the traffic is being delivered to a facility owned by a person who is not a party to the contract for the carriage of traffic does not relieve the railway company of its various obligations under subsection 113(1) to provide accommodation for traffic. Furthermore, the legislation specifically provides a statutory right of complaint to “any person” and is not limited to “shippers”, or parties with whom the railway company has a contract for the carriage of goods. This permits another party in the logistics chain, such as a transloader, to complain that the railway company is not fulfilling its level of service obligations with respect to the rail transportation of the traffic of a shipper that is ultimately delivered to that transloader.

Subsection 113(1) may be usefully contrasted with subsections 113(3) and (4) which explicitly provide for specific level of service obligations owed by the railway company to shippers. Furthermore, section 116 of the CTA provides for a complaint made by any person regarding a railway company that is not fulfilling any of its service obligations. Contrary to the broad language of subsection 116(1), other rail provisions in the CTA are limited by their terms to provide relief to particular categories of persons. For example, subsection 120.1 specifically provides for complaints to be filed by shippers. Similarly, subsection 152.1(1) specifically provides for applications by public passenger service providers.

Clearly, Northgate falls within the category of “any person” and, as such, has standing under section 116 of the CTA to file a level of service complaint against CN. Further, the use of “any person” in subsection 116(1) can be contrasted with subsections 116(2) and (3), which specifically acknowledge the possible existence of contracts between a shipper and the railway company that may affect the outcome of an investigation into such a complaint.

Accordingly, the Agency concludes that it has jurisdiction to consider Northgate’s complaint under section 116 of the CTA and will therefore determine whether CN has failed to fulfill its common carrier obligations.

Par ailleurs, les obligations énoncées au paragraphe 113(1) sont plus larges et comprennent l’obligation générale des compagnies de chemin de fer de fournir « des installations convenables » pour, entre autres, la livraison de trafic. En vertu du paragraphe 113(1) de la LTC, le fait que le trafic soit acheminé à une installation dont le propriétaire n’est pas une partie au contrat de transport de marchandises ne dispense pas la compagnie de chemin de fer de ses diverses obligations de fournir des installations convenables pour le trafic. De plus, la LTC prévoit spécifiquement le droit de déposer une plainte, mais il ne fait aucune distinction quant au plaignant et ne limite pas le droit de déposer une plainte aux « expéditeurs » ou aux parties avec lesquelles la compagnie de chemin de fer a conclu un contrat de transport de marchandises. Ainsi, il est permis à toute autre partie de la chaîne logistique, par exemple une entreprise de transbordement, de déposer une plainte contre une compagnie de chemin de fer qui ne s’acquitte pas [de] ses obligations de service dans le cadre du transport ferroviaire de trafic d’un expéditeur qui est, en bout de ligne, livré à cette entreprise de transbordement.

Le paragraphe 113(1) se différencie des paragraphes 113(3) et (4) de la LTC, qui prévoient de façon explicite des obligations de service spécifiques en matière de niveau de services que les compagnies de chemin de fer doivent fournir aux expéditeurs. De plus, l’article 116 de la LTC ne précise pas qui peut déposer une plainte contre une compagnie de chemin de fer qui ne s’acquitte pas de ses obligations. Contrairement à l’approche libérale du langage utilisé dans le paragraphe 116(1), d’autres dispositions de la LTC ayant trait aux chemins de fer sont limitées, par les termes utilisés, et n’offrent des mesures de redressement qu’à certains groupes de personnes. Par exemple, le paragraphe 120.1 de la LTC ne permet qu’aux expéditeurs de déposer une plainte. Dans le même ordre d’idées, le paragraphe 152.1(1) ne le permet qu’aux fournisseurs publics de services de passagers.

Puisque le paragraphe 116(1) ne fait aucune distinction à savoir qui peut déposer une plainte, Northgate a clairement la qualité d’en déposer une relativement au niveau de services de CN. De plus, cette absence de distinction au paragraphe 116(1) de la LTC contraste avec le langage utilisé dans les paragraphes 116(2) et (3) : ces derniers reconnaissent spécifiquement l’existence possible de contrats entre un expéditeur et une compagnie de chemin de fer qui peuvent avoir un effet sur l’issue d’une enquête portant sur une telle plainte.

Par conséquent, l’Office conclut qu’il a juridiction d’étudier la plainte de Northgate aux termes de l’article 116 de la LTC et décidera donc si CN a omis de s’acquitter de ses obligations de transporteur public.

[58] I will shortly examine *Scotia Terminals*, *Neptune Bulk Terminals*, and this Court's decision in *Kiist*. However, before doing so, I wish to make the following remarks in regard to the Agency's rationale for concluding as it did.

[59] Instead of determining whether Northgate is a person to whom a duty is owed by CN under subsection 113(1), the Agency deems this to be the case because of its interpretation of subsection 116(1) that "any person" can complain. Consequently, in the Agency's view, as the right to complain is not limited to "shippers", those in the logistics chain, such as Northgate, can file a complaint in regard to a railway company's failure to fulfill its service obligations. In my view, that reasoning finds no support in the legislation.

[60] The Agency's rationale cannot be reconciled with subsection 113(4), which allows shippers and railway companies to determine, if they so wish, "the manner in which the obligations under this section are to be fulfilled by the company." In other words, the parties may agree to determine the precise nature of the services which the railway company will render to the shipper and the manner in which the services will be rendered. To the extent that the railway company meets the level of services provided in the written agreement, the shipper may not successfully bring a complaint under subsection 116(1).

[61] The Agency, at paragraph 49 of its reasons, indicates that "[s]ubsection 113(1) may be usefully contrasted with subsections 113(3) and (4) which explicitly provide for specific level of service obligations owed by the railway company to shippers." That assertion, in my view, misses the point, which is that the obligations owed by the railway company under subsection 113(1) are obligations owed to its contracting party, the shipper, or possibly to the consignee of the goods where the shipper's rights have been transferred to the consignee.

[58] J'examinerai brièvement les décisions *Scotia Terminals*, *Neptune Bulk Terminals* ainsi que l'arrêt *Kiist* de notre Cour. Auparavant, je désire toutefois faire les remarques suivantes en ce qui a trait au raisonnement suivi par l'Office pour parvenir à sa conclusion.

[59] Au lieu de déterminer si Northgate est une personne envers laquelle CN a une obligation en vertu du paragraphe 113(1), l'Office présume que c'est le cas en raison de son interprétation du paragraphe 116(1) selon laquelle n'importe qui peut déposer une plainte. Par conséquent, de l'avis de l'Office, comme le droit de déposer une plainte ne se limite pas aux « expéditeurs », ceux qui sont dans la chaîne logistique, comme Northgate, peuvent déposer une plainte à l'égard du défaut d'une compagnie de chemin de fer de s'acquitter de ses obligations quant au niveau de services. À mon avis, ce raisonnement ne trouve nullement appui dans la loi.

[60] Le raisonnement de l'Office ne peut pas être compatible avec le paragraphe 113(4), qui permet aux expéditeurs et aux compagnies de chemin de fer, s'ils le désirent, de s'entendre, « par contrat confidentiel ou autre accord écrit, sur les moyens à prendre par la compagnie pour s'acquitter de ses obligations ». En d'autres termes, les parties peuvent convenir de décider de la nature précise des services que la compagnie de chemin de fer rendra à l'expéditeur et de la manière dont ces services seront rendus. Dans la mesure où la compagnie de chemin de fer satisfait au niveau de services prévu dans l'entente écrite, il se peut que l'expéditeur n'ait pas gain de cause en présentant une plainte en vertu du paragraphe 116(1).

[61] L'Office, au paragraphe 49 de ses motifs, indique que le « paragraphe 113(1) se différencie des paragraphes 113(3) et (4) de la LTC, qui prévoient de façon explicite des obligations de service spécifiques en matière de niveau de services que les compagnies de chemin de fer doivent fournir aux expéditeurs ». Cette affirmation, à mon avis, passe à côté de l'essentiel, à savoir que les obligations de la compagnie de chemin de fer aux termes du paragraphe 113(1) sont des obligations envers sa partie contractante, l'expéditeur, ou éventuellement le consignataire des marchandises lorsque les droits de l'expéditeur ont été transférés au consignataire.

[62] In any event, the answer to the question at issue does not depend on the words “any person” found in subsection 116(1). As I have already indicated, those who may complain under the subsection are those who are entitled to receive services from the railway company under subsection 113(1). It is worthwhile pointing out that the French version of subsection 116(1) simply provides that the Agency must investigate and make a determination in regard to a complaint made against a railway company that it is not fulfilling its service obligations under section 113 or 114. There is no equivalent in the French version to the words “made by any person” found in the English version. This supports my view of the section that it does not apply to persons other than those who are entitled to the railway company’s services under subsection 113(1).

[63] Having stated my view of the provisions at issue, I now turn to the two decisions relied on by CN before the Agency.

[64] I begin with *Scotia Terminals*. Scotia Terminals operated as an intermediary: it transferred nickel sulphide from ships onto trains for inland transportation. The two shipping lines that served Scotia Terminals then signed an agreement whereby Scotia Terminals would handle all of their cargo, not just nickel sulphide. CN refused to provide direct rail service for this additional containerized cargo and stated that it would only provide direct service for the nickel sulphide shipments. Scotia Terminals complained to the Agency that by refusing service, CN violated its level of service obligations and caused it significant economic loss. The Agency dismissed the complaint, ruling that it was “not well founded”. Specifically, it found that Scotia Terminals did not have a contract with CN and exercised no control over the routing of the traffic beyond the port.

[65] The Agency’s analysis appears at page 4 and following of its reasons. More particularly, at pages 4 and 5, the Agency explains why it cannot entertain Scotia

[62] En tout état de cause, la réponse à la question en litige ne repose pas sur les mots « *any person* » employés dans la version anglaise du paragraphe 116(1). Comme je l’ai déjà indiqué, les personnes qui peuvent déposer une plainte en vertu de ce paragraphe sont celles qui ont le droit de recevoir des services de la compagnie de chemin de fer aux termes du paragraphe 113(1). Il convient de noter que la version française du paragraphe 116(1) prévoit seulement que l’Office doit mener une enquête et décider du bien-fondé de la plainte selon laquelle la compagnie de chemin de fer ne s’acquitte pas de ses obligations prévues par les articles 113 et 114. La version française ne comporte pas de termes équivalents correspondant aux termes « *made by any person* » de la version anglaise. Cela conforte mon opinion que l’article ne s’applique qu’aux personnes qui ont droit de recevoir des services de la compagnie de chemin de fer aux termes du paragraphe 113(1).

[63] Ayant énoncé mon avis sur les dispositions en cause, je me pencherai maintenant sur les deux décisions invoquées par CN devant l’Office.

[64] Je commencerai par la décision *Scotia Terminals*. Scotia Terminals servait d’intermédiaire : elle transbordait du sulfure de nickel de navires dans des trains en vue de son transport terrestre. Les deux entreprises maritimes qui desservaient Scotia Terminals ont alors conclu une entente aux termes de laquelle Scotia Terminals devait s’occuper de la manutention de toutes leurs marchandises, et non seulement du sulfure de nickel. CN a refusé de fournir un service ferroviaire supplémentaire pour ces marchandises conteneurisées et a déclaré qu’il ne fournirait de service direct que pour les livraisons de sulfure de nickel. Scotia Terminals a déposé une plainte auprès de l’Office dans laquelle elle déclarait qu’en refusant le service, CN manquait à ses obligations quant au niveau de services et lui faisait subir une perte financière importante. L’Office a rejeté la plainte en statuant que la plainte n’était « pas fondée ». Plus particulièrement, il a conclu que Scotia Terminals n’était pas liée par contrat avec CN et qu’elle n’exerçait aucun contrôle sur l’acheminement des marchandises au-delà du port.

[65] L’analyse de l’Office est exposée aux pages 4 et suivantes de ses motifs. Plus particulièrement, aux pages 4 et 5, l’Office explique pourquoi il ne peut connaître de

Terminals' complaint under subsection 116(1). In my view, the Agency's reasoning in *Scotia Terminals* is correct and is entirely in line with the interpretation that I am proposing:

Sections 113 to 115 of the CTA set out the statutory service obligations of federally-regulated railway companies and include the services that a railway company must provide to accommodate traffic. Section 113 of the CTA deals with what is generally referred to as the common carrier obligations. Under this provision, a railway company must provide, according to its powers, adequate and suitable accommodation for the receiving, loading, carrying, unloading and delivering of all traffic offered for carriage on its railway.

To determine whether CN has breached its statutory service obligations, it is important to examine the characteristics of the traffic subject to the present complaint, focussing primarily on the selection of the terminal operator to be used for transloading the cargo at the port, the involvement of the terminal operator in the routing of traffic, and the contractual relationship between the rail carrier and the terminal operator.

A review of the evidence and information provided by the parties revealed that, in general terms, both the rail carrier and the terminal operator act as contracted service providers to the same client, either the cargo owner or the shipping line. The terminal operator is the contractor responsible to provide terminal services such as cargo handling to and from the vessel and to and from the inland carriers, either by rail or truck. Similarly, the rail carrier is also a contractor hired by the shipping line or the cargo owner to transport the cargo inland. The service contracts for the rail transportation portion of the movement are negotiated directly with the rail carrier involved, and these contracts are negotiated separately from those governing the marine terminal services performed by the terminal operator. Terminal operators do not contract for rail transportation services.

...

With respect to the selection of the terminal operator, it is either the shipping line or the owner of the cargo who determines which terminal operator is going to be used to transload the cargo; the shipping lines or the cargo owners will negotiate directly with the terminal operators at a given port seeking the most competitive terms and conditions. In the case of the traffic moving on the account of Sherritt, Sherritt is responsible for the

la plainte de Scotia Terminals fondée sur le paragraphe 116(1). À mon avis, le raisonnement de l'Office dans la décision *Scotia Terminals* est correct et concorde totalement avec l'interprétation que je propose :

Les articles 113 à 115 de la LTC définissent les obligations des compagnies de chemin de fer de réglementation fédérale et précisent les services qu'une compagnie doit fournir pour assurer l'acheminement du trafic. L'article 113 de la LTC porte sur ce qu'on appelle généralement les obligations des transporteurs. Selon cette disposition, la compagnie de chemin de fer doit, dans le cadre de ses attributions, fournir des installations convenables pour la réception, le chargement, le transport, le déchargement et la livraison des marchandises devant être transportées sur son chemin de fer.

Afin de déterminer si le CN a manqué à ses obligations législatives, il est important d'examiner les particularités du trafic visé, en portant une attention particulière à la sélection de l'exploitant de terminal utilisé pour le transbordement des cargaisons au port, à la participation de l'exploitant de terminal dans l'acheminement du trafic, et à la relation contractuelle entre le transporteur ferroviaire et l'exploitant de terminal.

L'examen de la preuve et de l'information fournie par les parties a révélé qu'en règle générale, le transporteur ferroviaire et l'exploitant de terminal agissent à titre de fournisseurs de services contractuels vis-à-vis du même client, c'est-à-dire le propriétaire du fret ou l'entreprise maritime. L'exploitant de terminal est embauché en vertu d'un contrat pour fournir des services de terminal comme, par exemple, la manutention du fret au moment du chargement ou du déchargement des navires, ou encore l'acheminement du fret en provenance ou à destination des transporteurs routiers ou ferroviaires. Pour sa part, le transporteur ferroviaire est embauché en vertu d'un contrat, soit par l'entreprise maritime soit par le propriétaire du fret, pour assurer le transport terrestre des marchandises. Les contrats de service pour le transport ferroviaire des marchandises sont négociés directement avec le transporteur ferroviaire concerné, et ils sont tout à fait distincts des contrats concernant les services portuaires fournis par l'exploitant de terminal. Les exploitants de terminal ne passent aucun contrat pour des services de transport ferroviaire.

[...]

En ce qui concerne la sélection d'un exploitant de terminal, c'est l'entreprise maritime ou le propriétaire du fret qui détermine quel exploitant de terminal fera le transbordement des marchandises. L'entreprise maritime ou le propriétaire du fret négocie directement avec les exploitants de terminal à un port donné pour essayer d'obtenir les meilleures conditions possibles. Dans le cas du trafic acheminé pour le compte de Sherritt,

cost associated with the discharge of the cargo and, consequently, it determines where the traffic will be handled. In the case of containers where the shipping line is essentially the principal, the shipping line would determine which terminal operator will be used for the transloading of the cargo.

An examination of the evidence and information provided by the parties demonstrates clearly that it is the shipping line or the cargo owner, depending mainly on the type of traffic involved, that determines the routing of the traffic and negotiates contracts separately with the rail carrier and the terminal operator involved. As a result, the relationship between the rail carrier and the terminal operator is mainly for operational purposes. CN indicated that there is no formal agreement between CN and terminal operators, but rather a letter of understanding concerning the operational requirements. Scotia Terminals confirmed that the relationship between a rail carrier and a marine terminal operator is that of a cooperative effort, the goals of both of those service providers being to meet the needs of the client.

Furthermore, the evidence adduced reveals that Scotia Terminals does not enter into contractual arrangements with CN for rail transportation service and it does not exercise any degree of control over the routing of that traffic. Scotia Terminals admitted that the decision to divert the container traffic from Pier 9A to Halterm Limited's container terminal was a decision made by the shipping line.

Having determined that Scotia Terminals does not exercise any degree of control over the routing of the traffic, the Agency must conclude that the present complaint is not well founded. Only the parties who do control the routing of the traffic, either the shipping lines or the cargo owners, depending on the type of traffic, and who do enter into contractual arrangements with CN for the rail transportation of the traffic may legitimately request the Agency to undertake an investigation of the service offered by CN at Pier 9A. In that context, the Agency has determined that it would be inappropriate to investigate further the issues raised in the complaint of Scotia Terminals.

The Agency would like to stress, however, that should a complaint be filed by the proper parties, the Agency would be receptive to reconsider the issues underlying the present complaint and to make a determination on whether or not CN has failed to fulfil its common carrier obligations to provide adequate service at Pier 9A at the port of Halifax. [Emphasis added.]

[66] I see no basis whatsoever to distinguish the present case from *Scotia Terminals*. Northgate claims that this case is different because traffic actually passed through its yard. However, I believe that this is a distinction

celle-ci doit assumer les coûts associés au déchargement du fret et, par conséquent, c'est elle qui détermine où le trafic sera manutentionné. Dans le cas de conteneurs dont l'entreprise maritime est essentiellement le mandant, c'est l'entreprise maritime qui détermine quel exploitant de terminal sera utilisé pour le transbordement des marchandises.

L'examen de la preuve et de l'information fournie par les parties démontre clairement que l'entreprise maritime ou le propriétaire du fret, selon le type de fret en cause, détermine le parcours d'acheminement du trafic et négocie des contrats séparés avec le transporteur ferroviaire et l'exploitant de terminal choisi. Par conséquent, les rapports entre le transporteur ferroviaire et l'exploitant du terminal sont essentiellement de nature opérationnelle. Le CN dit n'avoir aucun accord formel avec les exploitants de terminal, mais il a cependant signé des lettres d'entente concernant les exigences opérationnelles. Scotia Terminals a confirmé que les rapports entre un transporteur ferroviaire et un exploitant de terminal portuaire relèvent de la coopération puisque, en tant que fournisseurs de services, les deux ont pour but premier de répondre aux besoins du client.

Par ailleurs, la preuve présentée révèle que Scotia Terminals n'a conclu aucune entente contractuelle avec le CN pour le transport ferroviaire, et qu'elle n'exerce aucun contrôle sur l'acheminement du trafic en cause. Scotia Terminals a admis que la décision de détourner le trafic conteneurs du quai 9A au terminal de Halterm Limited avait été celle de l'entreprise maritime.

Ayant déterminé que Scotia Terminals n'exerce aucun contrôle sur l'acheminement du trafic, l'Office doit conclure que la plainte à l'étude n'est pas fondée. Seules les parties qui exercent un contrôle réel sur l'acheminement du trafic, c'est-à-dire l'entreprise maritime ou le propriétaire du fret selon le type de fret en cause, et qui concluent une véritable entente contractuelle avec le CN pour le transport ferroviaire du trafic peuvent légitimement demander à l'Office d'enquêter sur le service offert par le CN au quai 9A. Cela dit, l'Office a déterminé qu'il ne conviendrait pas d'enquêter plus longuement sur les questions soulevées dans la plainte de Scotia Terminals.

L'Office tient cependant à souligner que, si une plainte était déposée par les parties appropriées, il serait disposé à réexaminer les questions sous-jacentes à la présente plainte et à déterminer si le CN a manqué à ses obligations de transporteur de fournir un service adéquat au quai 9A du port de Halifax. [Non souligné dans l'original.]

[66] Je ne vois aucune raison de distinguer la présente affaire de la décision *Scotia Terminals*. Northgate prétend que la présente affaire est différente parce que le trafic passait en fait par sa gare de triage. Cependant, je crois

without substance. The essence of the complaint in *Scotia Terminals* was that the terminal had lost business to other transloaders because CN would not provide adequate service. The Agency ruled that Scotia Terminals did not have a valid complaint because railways only owe level of service obligations to parties bound by contract or who have control over the destination of the cargo. In the present matter, the only distinguishing factor is that instead of being unable to attract business, which was the case in *Scotia Terminals*, Northgate is losing business it already has. This difference is insubstantial and entirely unrelated to the *ratio decidendi* of the case.

[67] I would conclude regarding *Scotia Terminals* by simply saying that the Agency correctly pointed out in its analysis that section 113 of the CTA sets out the obligations which are generally referred to as the common carrier obligations. Under such provisions, as the Agency explained, a railway company must provide adequate and suitable accommodation with respect to the receiving, loading, carrying, unloading and delivering of the traffic offered to it for carriage on its railway. Clearly, under such provisions, a railway owes a duty to the persons who retain its services.

[68] I now turn to *Neptune Bulk Terminals*. In distinguishing that decision, the Agency stated at paragraph 47 of its reasons:

In her Reasons for Judgment, Madam Justice Wedge asserts that the level of service obligations of railway companies, as set out in section 113 of the CTA, are only owed to parties with whom the railway company has a contract for the carriage of goods. The Agency is of the opinion that her reasoning is restricted to consideration of obligations related to the transit of traffic, or the movement of goods, such that, under subsection 113(2), a railway company is required to accept traffic and move goods once the lawfully payable rate has been paid.

[69] Again, in my view, the distinction which the Agency seeks to make is without substance. The reasons

que cette distinction n'est pas fondée. L'essence de la plainte dans la décision *Scotia Terminals* était que le terminal avait perdu une partie de ses activités au profit d'autres entreprises de transbordement parce que CN ne fournissait pas de services suffisants. L'Office a décidé que la plainte de Scotia Terminals n'était pas valide parce que les chemins de fer n'ont des obligations quant au niveau des services fournis qu'envers les parties liées par contrat ou qui contrôlent la destination des marchandises. Dans la présente affaire, le seul facteur distinctif est que, au lieu d'être incapable d'accroître ses activités, ce qui était le cas dans la décision *Scotia Terminals*, Northgate perd des activités qu'elle avait déjà. La différence est sans importance et est absolument sans rapport avec la *ratio decidendi* de l'affaire.

[67] Je concluais, en ce qui a trait à la décision *Scotia Terminals*, en disant seulement que l'Office a correctement fait remarquer dans son analyse que l'article 113 de la LTC énonce les obligations qui sont généralement appelées les obligations des transporteurs. Aux termes de ces dispositions, comme l'Office l'expliquait, une compagnie de chemin de fer doit fournir des installations convenables pour la réception, le chargement, le transport, le déchargement et la livraison des marchandises devant être transportées sur son chemin de fer. Il est clair qu'une compagnie de chemin de fer est tenue, aux termes de ces dispositions, de s'acquitter d'obligations à l'égard des personnes qui retiennent ses services.

[68] Je me pencherai maintenant sur la décision *Neptune Bulk Terminals*. En écartant cette décision, l'Office a déclaré ce qui suit, au paragraphe 47 de ses motifs :

Dans ses motifs du jugement, Madame le juge Wedge affirme que les obligations de service des compagnies de chemin de fer comme celles qui sont énoncées à l'article 113 de la LTC ne s'étendent qu'aux parties avec lesquelles la compagnie de chemin de fer a un contrat de transport de marchandises. L'Office est d'avis que ce raisonnement de Madame le juge Wedge ne s'applique qu'aux obligations concernant le trafic en transit ou le transport de marchandises. Cela dit, en vertu du paragraphe 113(2), une compagnie de chemin de fer doit accepter le trafic ou le transport de marchandises une fois que le prix, licitement exigible, est payé.

[69] De nouveau, à mon avis, la distinction que l'Office veut faire ne saurait tenir. Les motifs donnés par la juge

given by Madam Justice Wedge for concluding as she did cannot, in my respectful view, be dismissed offhand in the way the Agency does. The Agency attempts to make a distinction based on subsection 113(2), but that distinction is clearly without any foundation. Subsection 113(2) cannot be disassociated from subsection 113(1). As the Agency itself indicated in *Scotia Terminals*, the obligations found in subsection 113(1) are generally referred to as the common carrier obligations. Subsection 113(2) clearly states the obvious: unless payment is made or undertaken to be made to the railway, it has no obligations under subsection 113(1).

[70] The issue before Madam Justice Wedge was whether CN could demand the payment of demurrage from Neptune, a terminal operator. The facts were that CN, as in the present matter, did not have a contract for the carriage of goods or any other contract with the terminal operator.

[71] At paragraph 92 of her reasons, Madam Justice Wedge states that the CTA “continues to impose on railway companies such as CN certain duties often referred to as ‘common carrier obligations’ and to which CN refers to as ‘level of service’ obligations.” She then states that those obligations are those found in section 113 of the CTA and, in particular, in paragraph 113(1)(a), which requires a railway company to furnish “adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage on the railway” and for “the carriage, unloading and delivering of the traffic”. She then makes the following remarks at paragraph 93:

Nevertheless, a railway’s relationship with its customer is a contractual one. Railway companies such as CN have level of service obligations described in s. 113 to provide “adequate and suitable accommodation”, but only with respect to those with whom it contracts. That is made clear by s. 113(2) which requires the railway carrier to take, carry and deliver traffic “on the payment of the lawfully payable rate.” CN sets the rate for the movement of the traffic, and once the customer has agreed to pay the rate, CN must deliver the cars to the destination specified in the contract. [Emphasis added.]

Wedge pour justifier sa conclusion ne peuvent pas, selon moi, être rejetés à la légère comme le fait l’Office. Celui-ci tente de faire une distinction fondée sur le paragraphe 113(2), mais cette distinction est clairement sans fondement. Le paragraphe 113(2) ne peut être dissocié du paragraphe 113(1). Comme l’Office l’a lui-même indiqué dans la décision *Scotia Terminals*, les obligations prévues au paragraphe 113(1) sont généralement appelées les obligations des transporteurs. Le paragraphe 113(2) énonce clairement ce qui est évident : la compagnie de chemin de fer n’a pas d’obligations en vertu du paragraphe 113(1) sauf lorsqu’un paiement lui est fait ou lorsqu’il a été convenu qu’un paiement lui sera fait.

[70] La question dont était saisie le juge Wedge était celle de savoir si CN pouvait exiger le paiement de droits de stationnement de Neptune, un exploitant de terminal. Comme dans la présente affaire, aucun contrat pour le transport des marchandises ni tout autre contrat ne liait CN à l’exploitant du terminal.

[71] Au paragraphe 92 de ses motifs, le juge Wedge indique que la LTC [TRADUCTION] « continue d’imposer aux compagnies de chemin de fer telles que CN certaines obligations souvent appelées “les obligations des transporteurs” et que CN appelle “obligations quant au niveau de services” ». Elle déclare ensuite que ces obligations sont celles qui sont prévues à l’article 113 de la LTC et, en particulier à l’alinéa 113(1)a), qui impose aux compagnies de chemin de fer de fournir « des installations convenables pour la réception et le chargement des marchandises à transporter par chemin de fer » et pour « le transport, le déchargement et la livraison des marchandises ». Elle a ensuite fait la remarque suivante au paragraphe 93 :

[TRADUCTION] Néanmoins, la relation d’une compagnie de chemin de fer avec son client est contractuelle. Les compagnies de chemin de fer telles que CN ont les obligations quant au niveau de services décrites à l’article 113, devant fournir des « installations convenables », mais seulement aux personnes avec qui elles ont conclu un contrat. Cela ressort clairement du paragraphe 113(2) qui requiert de la compagnie de chemin de fer qui effectue le transport de prendre, de transporter et de livrer les marchandises « sur paiement du prix licitement exigible pour ces services ». CN fixe le prix du transport des marchandises et, une fois que le client a consenti à payer le prix, CN doit livrer les voitures à la destination précisée dans le contrat. [Non souligné dans l’original.]

[72] Then, at paragraphs 101 to 103, Madam Justice Wedge deals with the Agency's decision in *Scotia Terminals*. After citing relevant extracts from that decision, Madame Justice Wedge states unequivocally at paragraph 103:

Neptune's circumstances resemble those of *Scotia Terminals* as described by the Agency in the above decision. It does not contract with CN for the carriage of goods. It does not pay freight on its own behalf or on behalf of the party whose commodities it unloads. It does not issue or receive bills of lading. It takes rail traffic delivered by CN, but only pursuant to the contracts of carriage CN holds with its customers, who are the shippers or cargo owners. The terminal authorization and five-day notice procedures are administrative processes which assist both CN and Neptune to meet the needs of the same client, which is the cargo owner or the shipper. [Emphasis added.]

[73] In my respectful view, both *Scotia Terminals* and *Neptune Bulk Terminals* clearly support the proposition that CN owed no duty to Northgate under subsection 113(1) of the CTA.

[74] It now remains for me to address this Court's decision in *Kiist*. I need not repeat the salient facts of that decision, as they are clearly set out at paragraph 21 and following of Sharlow J.A.'s reasons. However, I do not agree with my colleague's understanding of that decision. Contrary to her, I believe that *Kiist* clearly supports the interpretation that I am proposing.

[75] After concluding that it fell within the jurisdiction of the Canadian Transport Commission to determine whether the respondent railways had furnished adequate and suitable accommodation for the carriage of grain during the crop years at issue, Le Dain J.A., writing for the Court, proceeded to determine, should he be wrong with regard to the question of jurisdiction, whether the statement of claim disclosed a reasonable cause of action. At pages 381–382 of his reasons, he stated that issue in the following terms:

[72] Puis, aux paragraphes 101 à 103, la juge Wedge s'est penchée sur la décision *Scotia Terminals* rendue par l'Office. Après avoir cité divers extraits de cette décision, la juge Wedge déclare catégoriquement au paragraphe 103 ce qui suit :

[TRADUCTION] Les faits de Neptune ressemblent à ceux de *Scotia Terminals* décrits par l'Office dans la décision susmentionnée. L'entreprise ne conclut pas de contrat avec CN pour le transport de marchandises. Elle ne paie pas de tarifs en son nom propre ou au nom de la partie dont elle décharge les marchandises. Elle n'émet pas et ne reçoit pas de lettres de voiture. Elle prend les marchandises livrées par CN, mais seulement en vertu des contrats de transport qui lient CN avec ses clients, lesquels sont des expéditeurs ou des propriétaires de marchandises. Les procédures d'autorisation de terminal et d'avis de cinq jours sont des processus administratifs qui aident CN comme Neptune à satisfaire aux besoins du même client, soit le propriétaire des marchandises ou l'expéditeur. [Non souligné dans l'original.]

[73] À mon avis, les décisions *Scotia Terminals* et *Neptune Bulk Terminals* étayent clairement la proposition que CN n'avait aucune obligation envers Northgate en vertu du paragraphe 113(1) de la LTC.

[74] Il me reste à traiter de l'arrêt *Kiist* rendu par notre Cour. Je n'aurai pas à répéter les faits saillants de cette décision, car ils sont clairement énoncés aux paragraphes 21 et suivants des motifs de la juge Sharlow. Cependant, je ne suis pas d'accord avec la façon dont ma collègue a interprété cette décision. Contrairement à elle, je crois que l'arrêt *Kiist* confirme clairement l'interprétation que je propose.

[75] Après avoir conclu que la Commission canadienne des transports s'était vue spécialement attribuer la compétence pour déterminer si les compagnies ferroviaires intimées avaient fourni des installations suffisantes et convenables en vue du transport du grain pour la Commission canadienne du blé pendant les campagnes agricoles en cause, le juge Le Dain, qui rédigeait les motifs de la Cour, a examiné la question de savoir si la déclaration révélait une cause d'action valable, au cas où il aurait commis une erreur quant à la question de la compétence. Aux pages 381 et 382 de ses motifs, il a énoncé cette question ainsi :

The issue as to whether the statement of claim discloses a reasonable cause of action is whether, assuming the truth of the allegations of fact in the statement of claim, the appellants are persons aggrieved within the meaning of subsection 262(7) of the *Railway Act*. Since the action is based on alleged failure to perform the statutory duty to provide adequate and suitable accommodation the question is whether the duty is one that was owed by the respondent railways to the appellants. In my opinion, it was not.

[76] Thus, in order to determine whether the appellants were “person[s] aggrieved” within the meaning of subsection 262(7) of the *Railway Act*, a determination of whether the respondent railways had breached their statutory duty to provide adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of the appellants’ traffic had to be made by the Court. More particularly, Le Dain J.A. indicated that the Court had to determine whether the respondent railways owed a duty to the appellants.

[77] I should point out that there is no material difference between paragraph 262(1)(a) of the *Railway Act* and paragraph 113(1)(b) of the CTA.

[78] In concluding that the respondent railways owed no duty to the appellants with regard to the furnishing of adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of their traffic, Le Dain J.A. gave the following reasons at pages 382–383:

The duty is, as indicated in paragraph 262(1)(a), to furnish adequate and suitable accommodation “for the receiving and loading of all traffic offered for carriage upon the railway”. It is, therefore, a duty owed to one who offers goods for carriage. It is clear from the allegations of the statement of claim and the applicable provisions of the *Canadian Wheat Board Act*, to which reference has been made, that the additional or “excess” grain (to use the expression employed by the Trial Judge) which the Board could have sold and would have authorized producers to deliver, but for the alleged failure of the respondent railways to furnish adequate accommodation, was not, and could not have been, offered for carriage by the appellants to the respondent railways. The allegations of the statement of claim and the provisions of the Act make it clear that producers do not make the necessary arrangements with the railways for the transportation of grain that is marketed through the Board. Grain is sold and delivered by individual producers to the

Savoir si la déclaration révèle une cause raisonnable d’action revient à savoir si, à supposer que toutes les allégations de fait soient avérées, les appelants sont des personnes lésées au sens du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*. Puisque l’action a pour fondement le prétendu défaut d’exécuter l’obligation légale de fournir des installations suffisantes et convenables, la question est de savoir si les compagnies ferroviaires avaient une telle obligation envers les appelants. À mon avis, ce n’était pas le cas.

[76] Par conséquent, afin de déterminer si les appelants étaient des personnes lésées au sens du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*, la Cour devait trancher la question de savoir si les compagnies ferroviaires intimées avaient manqué à leur obligation légale de fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison des marchandises des appelants. Plus particulièrement, le juge Le Dain a indiqué que la Cour devait trancher la question de savoir si les compagnies ferroviaires avaient une obligation envers les appelants.

[77] Je ferai remarquer qu’il n’y a pas de différence importante entre l’alinéa 262(1)a) de la *Loi sur les chemins de fer* et l’alinéa 113(1)b) de la LTC.

[78] Le juge Le Dain a justifié dans les termes suivants, aux pages 382 et 383 de ses motifs, sa conclusion que les compagnies ferroviaires intimées n’avaient aucune obligation envers les appelants de fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison de leurs marchandises :

Aux termes de l’alinéa 262(1)a), cette obligation consiste à fournir des installations suffisantes et convenables « pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer ». Il s’agit donc d’une obligation envers celui qui présente des marchandises pour le transport. Il ressort clairement de la déclaration et des dispositions applicables de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, dont il a été fait mention, que le surcroît ou le «surplus» de céréales (pour reprendre l’expression utilisée par le juge de première instance) que la Commission aurait pu vendre et aurait autorisé les producteurs à livrer si les compagnies ferroviaires intimées avaient fourni des installations suffisantes, n’a pas été et n’aurait pas pu être présenté par les appelants pour être transporté par les compagnies intimées. Les allégations contenues dans la déclaration et les dispositions de la Loi font voir clairement que les producteurs ne traitent pas avec les compagnies ferroviaires pour

Board at primary elevators or railway cars where ownership of it passes by operation of the statute to the Board and it becomes mixed with other grain. It is the Board that makes the necessary arrangements with the railways for transportation of the grain sold by it. It does so for its own account as owner of the grain and not as agent of the producers. As alleged by the statement of claim, the Board participated in the necessary planning with the railways through the Transport Committee for the carriage of grain during the crop years in question and received a confirmation or commitment from the railways that they would provide the necessary capacity to carry the grain sold by the Board. Paragraph 9 of the statement of claim reads:

9. At all material times The Canadian Wheat Board arranged with the Defendant railway companies for the carriage of grain through the device of the Transportation Committee for forecasting long-range requirements and through a Block Shipping System for allocating rolling stock and related facilities on a six-week shipping cycle. The Defendant railway companies participated in the decisions so made and confirmed their capacity to carry the grain in question.

It must be remembered, moreover, that the Board has the authority to allocate available railway cars, and that it necessarily participated with the railways in the joint decisions as to the disposition of available rolling stock. The railways do not deal with individual producers at all in respect of specific quantities of grain sold and delivered by them to the Board and later carried for the Board by the railways. The consequence for an individual producer of a particular failure in the entire system to provide adequate accommodation could not be foreseen by the railways.

It has been said on several occasions that the liability of a railway under the provisions of the *Railway Act* is essentially that of a common carrier: *Canadian National Railway Co. v. Harris* [1946] S.C.R. 352 at page 376. While the specific duty that is found in section 262 to furnish adequate and suitable accommodation may be said to be the creation of statute, it could not have been contemplated that it should be owed to persons outside the scope of a common carrier's liability because they do not have contractual relations with the carrier and are not the owners of the goods offered for carriage. [Emphasis added.]

le transport du grain, dont la commercialisation est assurée par la Commission. Le grain est vendu et livré par chaque producteur à la Commission aux élévateurs primaires ou wagons, où la propriété en est transférée, par l'effet de la loi, à la Commission, et il est mis avec d'autre grain. C'est la Commission qui s'entend avec les compagnies ferroviaires pour le transport du grain vendu par elle. Elle le fait pour son propre compte, à titre de propriétaire du grain et non comme mandataire des producteurs. D'après la déclaration, la Commission a, par l'entremise du Comité des transports, planifié avec les compagnies ferroviaires le transport du grain durant les campagnes agricoles en question, et obtenu de ces compagnies qu'elles confirment leur capacité de transporter le grain vendu par la Commission ou qu'elles s'engagent à fournir cette capacité. Le paragraphe 9 de la déclaration est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 9. Pendant l'époque en cause, la Commission canadienne du blé a confié aux compagnies de chemins de fer défenderesses le transport de grains, par le biais du Comité des transports pour la prévision des besoins à long terme et au moyen d'un système de zones d'expédition pour ce qui était de la répartition du matériel roulant et des installations connexes par cycle de transport de six semaines. Les compagnies de chemins de fer défenderesses ont participé aux décisions et confirmé leur aptitude à transporter le grain en question.

Il importe de se rappeler en outre que la Commission a le pouvoir de répartir les wagons disponibles, et qu'elle a forcément participé avec les compagnies de chemins de fer aux décisions conjointes relatives à la disposition du matériel roulant disponible. Les compagnies ne traitent pas du tout avec les producteurs individuels au sujet des quantités précises de grain vendues et livrées par ceux-ci à la Commission et plus tard transportées par elles pour le compte de cette dernière. Les compagnies ne sauraient prévoir les conséquences qu'entraîneraient pour tel ou tel producteur un défaut éventuel dans le système tout entier de fournir des installations suffisantes.

Il a été dit à plusieurs reprises que la responsabilité d'une compagnie sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* est essentiellement celle d'un transporteur public : *La Compagnie du chemin de fer national du Canada c. Harris* [1946] R.C.S. 352, à la page 376. Bien qu'on puisse dire que l'obligation particulière, que prévoit l'article 262, de fournir des installations suffisantes et convenables découle de la loi, on n'a certainement pas voulu la créer au profit de personnes envers lesquelles un transporteur public n'a aucune responsabilité, puisqu'il n'existe aucun contrat entre elles et le transporteur et qu'elles ne sont pas les propriétaires des marchandises présentées pour le transport. [Non souligné dans l'original.]

[79] Le Dain J.A.'s reasons for concluding as he did do not rest on the meaning of the words "person[s] aggrieved" found in subsection 262(7) of the *Railway Act*. Rather, he concludes that the appellants in *Kiist* cannot succeed because they are not persons to whom a duty was owed by the respondent railways under subsection 262(1) of the *Railway Act*. More particularly, because the appellants did not enter into any contract with the respondent railways and because they were not the owners of the goods offered to the railways for carriage, the railways had no obligation to furnish adequate and suitable accommodation to the appellants. Thus, as no duty was owed to the appellants, they did not constitute "person[s] aggrieved" under subsection 262(7) of the *Railway Act*. Consequently, no right of action lay in their favour.

[80] Le Dain J.A.'s reasoning is, for all intents and purposes, the reasoning that I am proposing in the present matter. Consequently, as CN owed Northgate no duty under subsection 113(1) of the CTA, it cannot be found to have failed to furnish Northgate with adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of the traffic. Thus, no complaint was receivable under subsection 116(1).

[81] At paragraph 30 of her reasons, Sharlow J.A. indicates that the Agency correctly observed that the words "any person" found in subsection 116(1) of the CTA were broader or more general than the words "person[s] aggrieved" found in subsection 262(7) of the *Railway Act* and, thus, "necessarily includes a larger class of persons." In my respectful view, that distinction does not allow us to distinguish *Kiist* from the present matter.

[82] For these reasons, I would allow the appeal with costs, I would set aside the Agency's decision and I would dismiss Northgate's complaint.

[79] Les motifs du juge Le Dain à l'appui de sa conclusion ne reposaient pas sur la signification de l'expression « [q]uiconque a été lésé » au paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*. Au contraire, le juge a conclu que les appelants dans l'arrêt *Kiist* ne pouvaient pas avoir gain de cause parce qu'ils n'étaient pas des personnes envers lesquelles les compagnies de chemin de fer intimées avaient une obligation en vertu du paragraphe 262(1) de la *Loi sur les chemins de fer*. Plus particulièrement, comme les appelants n'avaient pas conclu de contrat avec les compagnies de chemin de fer intimées et comme ils n'étaient pas les propriétaires des marchandises présentées aux compagnies de chemin de fer pour être transportées, celles-ci n'avaient aucune obligation de leur fournir des installations suffisantes et convenables. Par conséquent, comme il n'existait aucune obligation envers les appelants, ceux-ci n'étaient pas des personnes lésées au sens du paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*. Par conséquent, ils n'avaient aucun droit d'action.

[80] Le raisonnement du juge Le Dain est, en fait, celui que je préconise dans la présente affaire. Par conséquent, comme CN n'a aucune obligation envers Northgate en vertu du paragraphe 113(1) de la LTC, on ne peut conclure qu'elle a manqué à son obligation de fournir à Northgate des installations convenables pour le transport, le déchargement et la livraison des marchandises. Aucune plainte n'était donc recevable en vertu du paragraphe 116(1).

[81] Au paragraphe 30 de ses motifs, la juge Sharlow indique que l'Office a fait remarquer correctement que les mots « *any person* » dans la version anglaise du paragraphe 116(1) de la LTC ont une portée plus large que l'expression « [q]uiconque a été lésé » employée au paragraphe 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer* et, par conséquent, « englobent nécessairement une classe plus large de personnes ». À mon avis, cette différence ne nous permet pas d'établir une distinction entre l'arrêt *Kiist* et la présente affaire.

[82] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel avec dépens, j'annulerais la décision de l'Office et je rejetterais la plainte de Northgate.