

A-537-99
Canadian National Railway Company (*Appellant*)

v.

Mark Brocklehurst/Carol Syrnyk, Alison J. Burnham, Tessa M. Chalmers, Rob Kerr, Peter & Margaret Krysmanski, Mary Kay Martin, Peter D. Pellier (*Respondents*)

A-729-99
Canadian National Railway Company (*Appellant*)

v.

Randy and Sue Taylor (*Respondents*)

A-741-99
Norfolk Southern Railway Company (*Appellant*)

v.

Randy and Sue Taylor (*Respondents*)

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

Court of Appeal, Richard C.J., Décary and Sexton J.J.A.—Ottawa, November 7 and December 7, 2000.

Transportation — Canadian Transportation Agency's jurisdiction — Appeals from Agency orders relating to complaints about noise from railway yards — Appeals allowed on ground Agency not having jurisdiction to deal with such complaints — Agency relying on combined effect of 1996 Canada Transportation Act, ss. 37, 95 in asserting jurisdiction — S. 37 giving Agency jurisdiction over anything prohibited, sanctioned, required under any Act administered in whole or part by Agency — S. 95 enumerating "general powers" of railway company — Neither referring to nor giving any power to Agency — When Parliament intended to give Agency jurisdiction, did so expressly — Cannot assume absence of reference to Agency in s. 95 not intended — S. 95 not implicitly conferring some jurisdiction on Agency — Not conferring jurisdiction on Agency with respect to noise complaints — Agency arguing shunting railway cars, idling locomotives necessary for operation of railway, within s. 95(1)(e); s. 95(2) requiring

A-537-99
La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (*appelante*)

c.

Mark Brocklehurst/Carol Syrnyk, Alison J. Burnham, Tessa M. Chalmers, Rob Kerr, Peter et Margaret Krysmanski, Mary Kay Martin, Peter D. Pellier (*intimés*)

A-729-99
La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (*appelante*)

c.

Randy et Sue Taylor (*intimés*)

A-741-99
Norfolk Southern Railway Company (*appelante*)

c.

Randy et Sue Taylor (*intimés*)

RÉPERTORIÉ: CIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA c. BROCKLEHURST (C.A.)

Cour d'appel, juge en chef Richard et juges Décary et Sexton, J.C.A.—Ottawa, 7 novembre et 7 décembre 2000.

Transports — Compétence de l'Office des transports du Canada — Appels à l'encontre d'arrêtés de l'Office au sujet de plaintes concernant le bruit provenant de cours de triage ferroviaire — Appels accueillis au motif du défaut de compétence de l'Office à l'égard de ces plaintes — Comme fondement de sa compétence, l'Office s'appuie sur l'effet conjugué des art. 37 et 95 de la Loi sur les transports au Canada de 1996 — L'art. 37 attribue à l'Office une compétence sur tous les actes interdits, sanctionnés ou prescrits par une loi fédérale qu'il est chargé d'appliquer en tout ou en partie — L'art. 95 énumère les «pouvoirs généraux» des compagnies de chemin de fer — Il ne fait pas référence à l'Office et ne lui donne aucun pouvoir — Quand le Parlement a eu l'intention de confier à l'Office une compétence, il l'a fait de manière expresse — Nul ne peut présumer que l'absence de mention de l'Office à l'art. 95 n'était pas intentionnelle — L'art. 95 ne confère pas implicitement une compétence quelconque à l'Office — Il ne confère pas une

as little damage as possible; s. 26 giving Agency jurisdiction to require railway companies to make as little noise as possible — Argument s. 95 enumerating all powers of railway companies ignoring long history, evolution of Canadian rail transportation legislation which distinguished between provisions granting “general powers” for purpose of constructing railway, those regulating day-to-day operations — Under new Act, Agency no longer exercising control over day-to-day operations of railway companies, general powers of railway companies no longer described in railway, special acts, s. 95 couched in terms similar to predecessors — Agency’s role diminished — Obligation to do as little damage as possible related to “general powers” — Powers enumerated in s. 95(1)(a) to (d) relating to use of adjoining lands by railway companies; not to use, enjoyment of those lands by owners, occupiers — Unnecessary if s. 95(1)(e) omnibus provision encompassing all possible powers needed for day-to-day activities of railway company — S. 95(1) not addressing liability of railway companies arising out of day-to-day operations — Noise complaints not relating to exercise by appellants of general powers.

Railways — Appeals from Canadian Transportation Agency orders relating to complaints by residents concerning noise from railway yards — Agency not having express, implied jurisdiction to hear such complaints — History, evolution of Canadian rail transport legislation examined — Distinction between provisions granting “general powers” to railway companies for purpose of constructing railway, those regulating day-to-day operations — Under 1996 Canada Transportation Act, Agency no longer exercising control over day-to-day operations of railway company, general powers of railway companies no longer described in railway, special acts, s. 95 couched in terms similar to predecessors — Agency’s role diminished — S. 95 not addressing liabilities of railway companies arising out of day-to-day operations — Noise complaints not relating to exercise of general powers — Complainants could sue at common law for nuisance.

These were appeals from Canadian Transportation Agency orders relating to complaints by residents concerning noise,

compétence en matière de plaintes sur le bruit — L’Office soutient que les wagons en manœuvre de triage et les locomotives en marche au ralenti sont nécessaires pour l’exploitation du chemin de fer et tombent sous le coup de l’art. 95(1)e); l’art. 95(2) prescrit de limiter les dommages au minimum; selon l’art. 26, l’Office a compétence pour exiger des compagnies de chemin de fer qu’elles fassent le moins de bruit possible — L’argument fondé sur le fait que l’art. 95 énumérerait tous les pouvoirs exercés par les compagnies ferroviaires fait fi de l’histoire et de l’évolution de la législation canadienne, qui opère une distinction entre les dispositions conférant des «pouvoirs généraux» pour la construction d’un chemin de fer et les dispositions régissant l’exploitation courante — Dans la nouvelle Loi, l’Office n’exerce plus de contrôle sur l’exploitation courante des compagnies de chemin de fer, les pouvoirs généraux des compagnies de chemin de fer ne sont plus décrits dans la législation ferroviaire, et l’art. 95 est libellé en des termes similaires à ceux des dispositions qu’il remplace — Le rôle de l’Office a diminué — L’obligation de limiter les dommages au minimum est reliée aux «pouvoirs généraux» — Les pouvoirs énumérés à l’art. 95(1)a) à d) concernent l’usage des terrains contigus par les compagnies de chemin de fer; ils ne concernent pas l’usage ou la jouissance de ces terrains par leurs propriétaires ou leurs occupants — Ils ne seraient pas nécessaires si l’art. 95(1) était une disposition générale englobant tous les pouvoirs possibles nécessaires à l’exploitation courante d’une compagnie de chemin de fer — L’art. 95(1) ne vise pas la responsabilité des compagnies ferroviaires découlant de leurs activités d’exploitation courante — Les plaintes sur le bruit ne portent pas sur l’exercice des pouvoirs généraux par les appelantes.

Chemins de fer — Appels à l’encontre d’arrêtés de l’Office des transports du Canada au sujet de plaintes de résidents concernant le bruit provenant de cours de triage ferroviaire — L’Office n’a pas de compétence expresse ou implicite à l’égard de ces plaintes — Examen de l’histoire et de l’évolution de la législation canadienne en matière de transport ferroviaire — Il existe une distinction entre les dispositions conférant des «pouvoirs généraux» aux compagnies ferroviaires pour la construction d’un chemin de fer et les dispositions régissant l’exploitation courante — Selon la Loi sur les transports au Canada de 1996, l’Office n’exerce plus de contrôle sur l’exploitation courante des compagnies de chemin de fer, les pouvoirs généraux des compagnies de chemin de fer ne sont plus décrits dans la législation ferroviaire, et l’art. 95 est libellé en des termes similaires à ceux des dispositions qu’il remplace — Le rôle de l’Office a diminué — L’art. 95 ne vise pas la responsabilité des compagnies ferroviaires découlant de leurs activités d’exploitation courante — Les plaintes sur le bruit ne portent pas sur l’exercice des pouvoirs généraux — Les plaignants pourraient déposer une plainte par la voie d’une action en common law pour nuisance.

Il s’agit d’appels interjetés à l’encontre d’arrêtés de l’Office des transports du Canada concernant les plaintes de

smoke and vibrations caused by shunting railway cars in railway yards. Prior to the coming into force of the *Canada Transportation Act* in 1996, where no lands had been taken, a person could only advance a complaint about railway smoke, noise or vibrations through a common law action of nuisance. The Agency's predecessors therefore never asserted jurisdiction over such complaints. In asserting jurisdiction now, the Agency and the respondents relied on the combined effect of sections 95 and 37 of the 1996 Act. Section 37 permits the Agency to determine a complaint concerning anything prohibited, sanctioned or required to be done under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency. Subsection 95(1) permits a railway company to exercise the powers enumerated therein, including "anything else necessary for the construction or operation of the railway" (paragraph 95(1)(e)). Subsection 95(2) provides that the railway company shall do as little damage as possible in the exercise of the powers. Subsection 95(3) requires the railway company to restore as nearly as possible to its former condition anything mentioned in paragraph 95(1)(b) or (d) that it diverts or alters. And subsection 95(4) requires a railway company to pay compensation to a person who sustains loss or damage from the exercise of the powers.

The issue was whether the Canadian Transportation Agency had jurisdiction to deal with the complaints herein.

Held, the appeals should be allowed and the orders appealed from quashed for lack of jurisdiction.

Per Décary J.A. (Richard C.J. and Sexton J.A. concurring): Since the question addressed was one of pure jurisdiction, no deference was owed to the view of the Agency.

The Agency argued that whenever the Agency administers part of an Act it is deemed to be administering the entire Act, and is the appropriate authority unless the Act expressly says otherwise. The 1996 Act does not confer on the Agency the power to administer the whole Act. Section 95 defines the "general powers" which a railway company may exercise, but neither refers to the Agency nor gives any power to it. When Parliament intended to give the Agency jurisdiction over parts of a statute, it did so expressly. The 1996 Act, the *Railway Safety Act* and the *Railway Relocation and Crossing Act* were drafted with such minute detail in so far as the jurisdiction of the Agency is concerned that it cannot be assumed that the absence of any reference to the Agency in section 95 was not intended. Section 95 does not implicitly confer some jurisdiction on the Agency.

résidents relatives au bruit, à la fumée et aux vibrations résultant des manœuvres des wagons de chemin de fer dans les cours de triage. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les transports au Canada* en 1996, dans le cas où la compagnie de chemin de fer n'avait pas exproprié de terrain, une personne affectée par la fumée, le bruit, les vibrations des chemins de fer ne pouvait déposer une plainte que par la voie d'une action en common law pour nuisance. Les prédécesseurs de l'Office n'ont donc jamais revendiqué de compétence à l'égard de ce type de plaintes. Pour fonder cette compétence actuellement, l'Office et les intimés se sont appuyés sur l'effet conjugué des articles 95 et 37 de la Loi de 1996. L'article 37 attribue à l'Office le pouvoir de trancher une plainte concernant tous les actes interdits, sanctionnés ou prescrits par une loi fédérale qu'il est chargé d'appliquer en tout ou en partie. Le paragraphe 95(1) habilite une compagnie de chemin de fer à exercer les pouvoirs généraux qui y sont énumérés, notamment à «faire par ailleurs tout ce qui est nécessaire à cette fin» [la construction ou l'exploitation d'un chemin de fer] (alinéa 95(1)e)). Le paragraphe 95(2) prévoit que la compagnie de chemin de fer doit limiter les dommages au minimum dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs. Le paragraphe 95(3) prévoit que la compagnie de chemin de fer, si elle détourne, déplace ou change l'un ou l'autre des ouvrages énumérés aux alinéas 95(1)b) et d), doit le remettre autant que possible dans son état original. Enfin, le paragraphe 95(4) exige de la compagnie de chemin de fer qu'elle verse une indemnité à quiconque subit des pertes ou des dommages du fait de l'exercice de ses pouvoirs.

La question en litige était de savoir si l'Office des transports du Canada avait compétence pour traiter les plaintes visées dans les présents appels.

Arrêt: les appels sont accueillis et les arrêtés attaqués sont annulés pour défaut de compétence.

Le juge Décary, J.C.A. (le juge en chef Richard et le juge Sexton, J.C.A., souscrivant à son avis): la question soulevée en étant une de pure compétence, il n'est pas nécessaire de faire preuve de retenue à l'égard des vues de l'Office.

Selon son interprétation, l'Office, lorsqu'il administre une partie d'une loi, est réputé administrer l'ensemble de cette loi et constitue par conséquent l'autorité compétente, sauf disposition contraire expresse de la loi. La Loi de 1996 ne comporte aucune disposition conférant à l'Office le pouvoir d'administrer l'ensemble de la Loi. L'article 95 définit les «pouvoirs généraux» que peut exercer une compagnie de chemin de fer, mais ne fait pas référence à l'Office et ne lui donne aucun pouvoir. Quand le Parlement a eu l'intention de confier à l'Office une compétence sur certaines parties de la Loi, il l'a fait de manière expresse. La Loi de 1996, la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et la *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer* ont été élaborées de manière si détaillée pour ce qui concerne la compétence de l'Office que nul ne peut présu-

But even if section 95 conferred some jurisdiction on the Agency, it did not vest the Agency with jurisdiction over noise complaints. The respondents and the Agency argued that the general powers of a railway company are all enumerated in subsection 95(1) and that, as shunting or idling railway cars and locomotives are “necessary for the . . . operation of the railway”, such activities are captured by paragraph 95(1)(e). As railway companies “shall do as little damage as possible” pursuant to subsection 95(2), making as little noise as possible becomes something that they are required to do and the Agency has jurisdiction pursuant to section 26 (the Agency may require a person to refrain from doing any thing that the person is prohibited from doing under any Act) to require railway companies to make as little noise as possible. This argument ignores the history and evolution of Canadian rail transportation legislation when it suggests that section 95 contemplates all the powers that are exercised by railway companies. Throughout its long history, Canadian railway legislation has distinguished between provisions granting “general powers” to railway companies for the purpose of constructing a railway, and provisions regulating the day-to-day operations of a railway company. But under the new Act the Agency no longer exercises control over the day-to-day operations of railway companies, the general powers of railway companies are no longer all described in railway acts or in special acts, and section 95 is couched in terms similar to those of the provisions it replaces. All these factors point to a diminished role for the Agency. The obligation of a railway company “to do as little damage as possible”, to restore “as nearly as possible” and to pay “compensation” has always been and still is related to the exercise by a railway company of its listed “general powers”.

The suggested interpretation of paragraph 95(1)(e) whereby “do anything else necessary for the construction or operation of the railway” would encompass day-to-day operations such as shunting of railway cars and idling of locomotives, is contrary to the context of the legislation, and to a literal interpretation of section 95. Paragraphs (a), (b) and (d) refer only to works done “across or along the railway” and paragraph (c) refers only to water works “through or under land adjoining the railway”. In this context, “anything else necessary” in paragraph 95(1)(e) refers to any other type of work that needs to be done across, along, or under a railway to enable the company to construct a railway and then be in a physical position to operate it. The powers enumerated in paragraphs 95(1)(a) to

mer que l’absence de toute mention de l’Office à l’article 95 n’était pas intentionnelle. L’article 95 ne confère pas implicitement de compétence quelconque à l’Office.

Et même dans le cas où l’Office serait compétent en vertu de l’article 95, cela ne lui confère pas une compétence en matière de plaintes relatives au bruit. Les intimés et l’Office ont fait valoir que les pouvoirs généraux d’une compagnie de chemin de fer sont exhaustivement énumérés au paragraphe 95(1) et que, les wagons et locomotives en manœuvre de triage ou en marche au ralenti étant «nécessaires pour [. . .] l’exploitation du chemin de fer», ces activités tombent sous le coup de l’alinéa 95(1)(e). Comme la compagnie de chemin de fer «doit limiter les dommages au minimum», selon le paragraphe 95(2), faire le moins de bruit possible devient une prescription imposée aux compagnies de chemin de fer et l’Office a compétence, au titre de l’article 26 (l’Office peut ordonner à quiconque d’accomplir un acte ou de s’en abstenir, lorsque l’accomplissement ou l’abstention sont prévus par une loi) pour exiger des compagnies de chemin de fer qu’elles fassent le moins de bruit possible. Cette argumentation fait fi de l’histoire et de l’évolution de la législation canadienne en matière de transport ferroviaire quand elle laisse entendre que l’article 95 vise désormais tous les pouvoirs exercés par les compagnies ferroviaires. Au cours de sa longue histoire, la législation ferroviaire du Canada a opéré une distinction entre les dispositions qui conféraient des «pouvoirs généraux» aux compagnies ferroviaires pour la construction d’un chemin de fer et les dispositions régissant l’exploitation courante d’une compagnie de chemin de fer. Dans la nouvelle Loi, l’Office n’exerce plus de contrôle sur l’exploitation courante des compagnies de chemin de fer, les pouvoirs généraux des compagnies de chemin de fer ne sont plus décrits dans la législation ferroviaire, et l’article 95 est libellé en des termes similaires à ceux des dispositions qu’il remplace. Tous ces facteurs convergent vers une diminution du rôle de l’Office. L’obligation d’une compagnie de chemin de fer de ne faire «que le moins de dommages possible», de remettre «autant que possible» en son premier état et d’«indemniser», a toujours été et est toujours reliée à l’exercice par une compagnie ferroviaire des «pouvoirs généraux» qui sont énumérés.

L’interprétation suggérée de l’alinéa 95(1)(e), «faire par ailleurs tout ce qui est nécessaire à cette fin» [la construction et l’exploitation d’un chemin de fer], selon laquelle cette formulation comprendrait l’exploitation courante du chemin de fer, comme les activités de triage et de marche au ralenti des locomotives, est en contradiction avec le contexte de la législation et avec l’interprétation littérale de l’article 95. Les alinéas a), b) et d) ne visent que les ouvrages effectués «de long ou en travers d’un chemin de fer», et l’alinéa c) ne vise que les ouvrages d’adduction ou d’évacuation d’eau réalisés «à travers ou sous des terres contiguës au chemin de fer». Dans ce contexte, nul ne peut interpréter les mots «par ailleurs tout ce qui est nécessaire à cette fin», de l’alinéa 95(1)(e), autrement que comme tous autres

(d) relate to the use of adjoining lands by railway companies; not to the use or enjoyment of use of those lands by their owners or occupiers. Paragraphs (a) to (d) would not be necessary if paragraph (e) was an omnibus provision encompassing all possible powers needed for the day-to-day activities of a railway company. Subsection 95(1) is not intended to address the issue of the liability of railway companies arising out of their day-to-day operations. Complainants, such as the respondents, still have to proceed by way of common law actions for nuisance if they allege that a railway company is causing excessive noise by its day-to-day operations.

Even if the Agency could entertain complaints relating to the exercise by railway companies of their general powers under section 95, the complaints at issue do not relate to the exercise by the appellants of these powers. The Agency had no jurisdiction to hear the complaints and to issue the impugned orders.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Business Corporations Act*, R.S.C., 1985, c. C-44.
Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, ss. 26, 37, 41, 90, 95, 98, 101, 102, 112, 117-125, 127-139, 140(2), 145(5), 156, 157, 159-172, 177-181.
Municipal Act, R.S.B.C. 1996, c. 323.
National Transportation Act, S.C. 1966-67, c. 69.
National Transportation Act, 1987, S.C. 1987, c. 34.
Transport Act, 1938 (The), S.C. 1938, c. 53.
Railway Act, R.S.C. 1906, c. 37, ss. 151, 154, 155.
Railway Act, R.S.C. 1927, c. 170, ss. 162, 163, 164, 287, 290.
Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234, ss. 164, 165, 166, 290, 293.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 102, 103, 104, 227, 230.
Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 106, 107, 108, 230, 233.
Railway Act (The), S.C. 1888, c. 29, ss. 90, 91, 92, 214.
Railway Act (The), 1903, S.C. 1903, c. 58, ss. 25, 30, 118, 119, 120, 243, 307.
Railway Act, 1919 (The), S.C. 1919, c. 68, ss. 162, 163, 164, 287, 290, 293(1).
Railway Relocation and Crossing Act, R.S.C., 1985, c. R-4, s. 3 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 359), 14 (as am. *idem*), 15 (as am. *idem*).
Railway Safety Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 32, ss. 3 (as am. by S.C. 1999, c. 9, s. 1), 16 (as am. by S.C. 1996, c. 10, s. 264; 1999, c. 9, s. 10), 24(2), 25(3) (as am. *idem*, s. 20), 26 (as am. by S.C. 1996, c. 10, s. 266).

types d'ouvrages devant être réalisés en travers, le long ou au-dessous d'un chemin de fer pour permettre à la compagnie de construire le chemin de fer et d'être ensuite en mesure matériellement de l'exploiter. Les pouvoirs énumérés aux alinéas 95(1)a) à d) concernent l'usage des terrains contigus par les compagnies de chemin de fer; ils ne concernent pas l'usage ou la jouissance de ces terrains par leurs propriétaires ou leurs occupants. Ces alinéas ne seraient pas nécessaires si l'alinéa e) était une disposition générale englobant tous les pouvoirs possibles nécessaires à l'exploitation courante d'une compagnie de chemin de fer. Le paragraphe 95(1) ne vise la pas responsabilité des compagnies ferroviaires découlant de leurs activités d'exploitation courante. Les personnes qui portent plainte, comme les intimés, doivent toujours tenter des actions de *common law* en nuisance si elles allèguent qu'une compagnie de chemin de fer fait trop de bruit dans son exploitation courante.

Même si l'Office était habilité à recevoir les plaintes touchant l'exercice des pouvoirs généraux des compagnies de chemin de fer prévus à l'article 95, les plaintes en cause ne portent pas sur l'exercice de ces pouvoirs par les appelantes. L'Office n'a pas compétence pour instruire ces plaintes ni pour prendre les arrêtés attaqués.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte des chemins de fer*, S.C. 1888, ch. 29, art. 90, 91, 92, 214.
Acte des chemins de fer, 1903, S.C. 1903, ch. 58, art. 25, 30, 118, 119, 120, 243, 307.
Loi des chemins de fer, S.R.C. 1906, ch. 37, art. 151, 154, 155.
Loi des chemins de fer, S.R.C. 1927, ch. 170, art. 162, 163, 164, 287, 290.
Loi des chemins de fer, 1919, S.C. 1919, ch. 68, art. 162, 163, 164, 287, 290, 293(1).
Loi des transports, 1938, S.C. 1938, ch. 53.
Loi nationale de 1987 sur les transports, L.C. 1987, ch. 34.
Loi nationale sur les transports, S.C. 1966-67, ch. 69.
Loi sur la sécurité ferroviaire, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 32, art. 3 (mod. par L.C. 1999, ch. 9, art. 1), 16 (mod. par L.C. 1996, ch. 10, art. 264; 1999, ch. 9, art. 10), 24(2), 25(3) (mod., *idem*, art. 20), 26 (mod. par L.C. 1996, ch. 10, art. 266).
Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer, L.R.C. (1985), ch. R-4, art. 3 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 359), 14 (mod., *idem*), 15 (mod., *idem*).
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 106, 107, 108, 230, 233.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, ch. 234, art. 164, 165, 166, 290, 293.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C., 1970, ch. R-2, art. 102, 103, 104, 227, 230.
Loi sur les sociétés par actions, L.R.C. (1985), ch. C-44.

Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10, art. 26, 37, 41, 90, 95, 98, 101, 102, 112, 117-125, 127-139, 140(2), 145(5), 156, 157, 159-172, 177-181.
Municipal Act, R.S.B.C. 1996, ch. 323.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Metropolitan Toronto (Municipality) v. Canadian National Railway Co., [1998] 4 F.C. 506; (1998), 229 N.R. 386 (C.A.); *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342; (2000), 183 D.L.R. (4th) 1; [2000] 6 W.W.R. 403; 132 B.C.A.C. 298; 76 B.C.L.R. (3d) 201; 9 M.P.L.R. (3d) 1; 251 N.R. 42.

CONSIDERED:

Ryan v. Victoria (City), [1999] 1 S.C.R. 201; (1999), 168 D.L.R. (4th) 513; 117 B.C.A.C. 103; 50 M.P.L.R. (2d) 1; 40 M.V.R. (3d) 1; 234 N.R. 201.

REFERRED TO:

Canadian Pacific Ltd. v. Canada (National Transportation Agency), [1992] 3 F.C. 145; (1992), 144 N.R. 235 (C.A.); *Duthie v. Grand Trunk R.W. Co. No. 220* (1905), 4 C.R.C. 304 (Board of Railway Commissioners); *Holditch v. Canadian North. Ont. R. Co.* (1916), 27 D.L.R. 14; [1916] 1 A.C. 536; 2 C.R.C. 101 (P.C.); *Powell v. Toronto, Hamilton and Buffalo R. W. Co.* (1898), 25 O.A.R. 209 (C.A.); *Canadian Pacific Railway Co. v. Albin* (1919), 59 S.C.R. 151; 49 D.L.R. 618; [1919] 3 W.W.R. 873.

AUTHORS CITED

House of Commons Debates (26 March 1996).

APPEALS from Canadian Transportation Agency orders relating to noise, smoke and vibrations complaints on the ground that the Agency lacked jurisdiction to deal with such complaints under the *Canada Transportation Act* which came into force in 1996. Appeals allowed.

APPEARANCES:

William G. McMurray for appellant in A-537-99 and A-729-99.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Communauté urbaine de Toronto (Municipalité) c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada, [1998] 4 C.F. 506; (1998), 229 N.R. 386 (C.A.); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342; (2000), 183 D.L.R. (4th) 1; [2000] 6 W.W.R. 403; 132 B.C.A.C. 298; 76 B.C.L.R. (3d) 201; 9 M.P.L.R. (3d) 1; 251 N.R. 42.

DÉCISION EXAMINÉE:

Ryan c. Victoria (Ville), [1999] 1 R.C.S. 201; (1999), 168 D.L.R. (4th) 513; 117 B.C.A.C. 103; 50 M.P.L.R. (2d) 1; 40 M.V.R. (3d) 1; 234 N.R. 201.

DÉCISIONS CITÉES:

Canadien Pacifique Ltée c. Canada (Office national des transports), [1992] 3 C.F. 145; (1992), 144 N.R. 235 (C.A.); *Duthie v. Grand Trunk R.W. Co. No. 220* (1905), 4 C.R.C. 304 (Commission des chemins de fer); *Holditch v. Canadian North. Ont. R. Co.* (1916), 27 D.L.R. 14; [1916] 1 A.C. 536; 2 C.R.C. 101 (P.C.); *Powell v. Toronto, Hamilton and Buffalo R. W. Co.* (1898), 25 O.A.R. 209 (C.A.); *Canadian Pacific Railway Co. v. Albin* (1919), 59 R.C.S. 151; 49 D.L.R. 618; [1919] 3 W.W.R. 873.

DOCTRINE

Débats de la Chambre des communes (26 mars 1996).

APPELS à l'encontre d'arrêtés de l'Office des transports du Canada concernant des plaintes au sujet du bruit, de la fumée et des vibrations, au motif que l'Office n'avait pas compétence pour connaître de ces plaintes selon la *Loi sur les transports au Canada* entrée en vigueur en 1996. Appels accueillis.

ONT COMPARU:

William G. McMurray pour l'appelante dans les dossiers A-537-99 et A-729-99.

Paul F. Monahan and Ian C. Whan Tong for appellant in A-741-99.

William V. Sasso and Lloyd Lipsett for respondents in A-537-99.

No one appearing for respondents in A-729-99 and A-741-99.

Ron Ashley and Claude Delmar for interveners in A-537-99, A-729-99 and A-741-99.

Paul F. Monahan et Ian C. Whan Tong pour l'appelante dans le dossier A-741-99.

William V. Sasso et Lloyd Lipsett pour les intimés dans le dossier A-537-99.

Personne n'est comparu pour les intimés dans les dossiers A-729-99 et A-741-99.

Ron Ashley et Claude Delmar pour la partie intervenante dans les dossiers A-537-99, A-729-99 et A-741-99.

SOLICITORS OF RECORD:

Canadian National Railways, Montréal, for appellant in A-537-99 and A-729-99.

Fasken Martineau Dumoulin LLP, Toronto, for appellant in A-741-99.

McMillan Binch, Toronto, for respondents in A-537-99.

Canadian Transportation Agency for interveners in A-537-99, A-729-99 and A-741-99.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Canadien National, Montréal, pour l'appelante dans les dossiers A-537-99 et A-729-99.

Fasken Martineau Dumoulin LLP, Toronto, pour l'appelante dans le dossier A-741-99.

McMillan Binch, Toronto, pour les intimés dans le dossier A-537-99.

Office des transports du Canada, pour la partie intervenante dans les dossiers A-537-99, A-729-99 et A-741-99.

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] DÉCARY J.A.: The issue in these appeals is whether, under the new *Canada Transportation Act* which came into force in 1996 (S.C. 1996, c. 10) (the 1996 Act), the Canadian Transportation Agency (the Agency) has jurisdiction to deal with complaints concerning noise, smoke and vibrations resulting from duly authorized railway operations. Other issues which pertain to the nature of particular orders made by the Agency were raised in the event the Agency was found by this Court to have jurisdiction. As I have found that the Agency has no jurisdiction, I will not deal with these other issues.

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: La question en litige dans les présents appels est de savoir si, en vertu de la nouvelle *Loi sur les transports au Canada* entrée en vigueur en 1996 (L.C. 1996, ch. 10) (la Loi de 1996), l'Office des transports du Canada (l'Office) a compétence pour traiter les plaintes relatives au bruit, à la fumée et aux vibrations résultant de l'exploitation régulièrement autorisée des chemins de fer. D'autres questions, touchant à la nature d'arrêtés particuliers pris par l'Office, ont été soulevées dans l'hypothèse où la Cour conclurait à la compétence de l'Office. Comme j'ai conclu que l'Office n'avait pas compétence, je n'examinerai pas ces autres questions.

THE FACTS

[2] These three appeals have been heard together, as they raise substantially the same legal questions. They relate to two orders made by the Agency, the first one, on March 8, 1999 (order No. 1999-R-123, decision No. 87-R-1999, Court file No. A-537-99) (the Oakville complaints), the second, on July 6, 1999 (order No. 1999-R-308, decision No. 391-R-1999,

LES FAITS

[2] Ces trois appels ont été instruits ensemble, étant donné qu'ils soulèvent essentiellement les mêmes questions juridiques. Ils concernent deux arrêtés pris par l'Office, le premier du 8 mars 1999 (arrêté n° 1999-R-123, décision n° 87-R-1999, dossier de la Cour n° A-537-99) (les plaintes d'Oakville), le second du 6 juillet 1999 (arrêté n° 1999-R-308, décision n°

Court files Nos. A-729-99 and A-741-99) (the St. Thomas complaint). Leave to appeal was given by the Court on July 6, 1999 and September 21, 1999, respectively. This set of reasons will dispose of the three appeals and an original will be filed in each of the three files.

[3] The Oakville complaints were filed by eight residents living in the Eastlake community within blocks of the Oakville Yard. The complaints refer to noise and smoke that the Canadian National Railway Company (CN) is allegedly causing by its shunting activities at the west end of the four south tracks of CN's Yard. The complainants were represented by counsel at the hearing of the appeal.

[4] The St. Thomas complaint was filed by Randy and Sue Taylor regarding the noise, vibrations and diesel fumes emanating from idling diesel locomotives of the Norfolk Southern Railway Company stored in the CN St. Thomas Yard, near the complainants' residence in St. Thomas. These two complainants did not participate in the appeals.

[5] Even though the complaints are with respect to noise, smoke and vibrations, I shall deal with them collectively, for ease of reference, as noise complaints.

THE CONTEXT

[6] The Agency appeared as a respondent as of right pursuant to section 41 of the 1996 Act but its presentation was limited to matters of jurisdiction as was decided by this Court in *Canadian Pacific Ltd. v. Canada (National Transportation Agency)*, [1992] 3 F.C. 145 (C.A.).

[7] Prior to the coming into force of the Act in 1996, it was a well-settled rule that where no lands had been taken by a railway company, a person injured by railway smoke, noise, vibrations or other injurious effects, could not recover compensation or other remedy under the relevant Railway Act and could only advance a complaint through a common law action of

391-R-1999, dossiers de la Cour n^{os} A-729-99 et A-741-99) (les plaintes de St. Thomas). L'autorisation d'en appeler a été accordée par la Cour le 6 juillet 1999 et le 21 septembre 1999, respectivement. Les présents motifs statuent sur les trois appels et un original en sera déposé dans chacun des trois dossiers.

[3] Les plaintes d'Oakville ont été déposées par huit résidents de la collectivité d'Eastlake, à quelques pâtés de maisons de la cour de triage d'Oakville. Les plaintes portent sur le bruit et la fumée que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN), selon les allégations, cause par ses activités de triage à l'extrémité ouest des quatre voies situées du côté sud de la cour de triage du CN. Les plaignants étaient représentés par leur avocat à l'instruction de l'appel.

[4] La plainte de St. Thomas, déposée par Randy et Sue Taylor, a trait au bruit, aux vibrations et aux émanations de diesel en provenance des locomotives en marche au ralenti de la Norfolk Southern Railway Company, stationnées à la cour de triage de St. Thomas du CN, à proximité du domicile des plaignants à St. Thomas. Ces deux plaignants n'ont pas participé aux appels.

[5] Même si les plaintes concernent le bruit, la fumée et les vibrations, j'en parlerai collectivement, par souci de commodité, comme des plaintes sur le bruit.

LE CONTEXTE

[6] L'Office a comparu de plein droit, comme le prévoit l'article 41 de la Loi de 1996, mais a limité ses observations aux questions de compétence, conformément à l'arrêt de la Cour *Canadien Pacifique Ltée c. Canada (Office national des transports)*, [1992] 3 C.F. 145 (C.A.).

[7] Avant l'entrée en vigueur de la Loi de 1996, c'était une règle bien établie que dans le cas où la compagnie de chemin de fer n'avait pas exproprié de terrain, une personne affectée par la fumée, le bruit, les vibrations ou d'autres effets dommageables ne pouvait obtenir de dommages-intérêts ou d'autres mesures de réparation en vertu de la Loi sur les

nuisance, if at all. (See *Duthie v. Grand Trunk R.W. Co. No. 220* (1905), 4 C.R.C. 304 (Board of Railway Commissioners); *Holditch v. Canadian North. Ont. R. Co.* (1916), 27 D.L.R. 14 (P.C.), per Lord Sumner, at page 19; *Powell v. Toronto, Hamilton and Buffalo R. W. Co.* (1898), 25 O.A.R. 209 (C.A.), per Osler J.A., at page 215, Maclellan J.A., at page 218 and Moss J.A., at page 220 and *Canadian Pacific Railway Co. v. Albin* (1919), 59 S.C.R. 151, per Anglin J. at page 164 ff.)

[8] It comes as no surprise, therefore, that the Agency's predecessors¹ never asserted jurisdiction over these types of complaints. For a better understanding of their position, I think it will be helpful to quote large extracts from the decision of the Board of Railway Commissioners in *Duthie, supra*, at pages 311, 314, 315, 317:

The first points that arise relate to the jurisdiction and powers of the Board. It is important that, as occasion occurs, these should be carefully considered and defined in order that they may be well understood and, if found advisable, enlarged or diminished by Parliament. To assume jurisdiction which we do not possess and to shirk the exercise of that given us, would equally be breaches of duty.

Occasionally one hears or reads references which suggest that misconceptions prevail in this connection. Applications or complaints are made to us which are apparently based upon a hazy notion that the Board was created for the purpose of adjudicating upon any claim against or dispute with a railway company. For two reasons we are not to begin with the assumption that such was the purpose for which this Board was established: (1) The Board is purely a creature of statute. The general principle applicable to such a body is that its jurisdiction is only such as the statute gives by its express terms or by necessary implication therefrom. (2) Our constitution assigns to the Provincial Legislatures the subjects of "property and civil rights in the Province," and "the administration of justice in the Province, including the constitution, maintenance and organization of Provincial Courts, both of civil and criminal jurisdiction, and including the procedure in civil matters in those Courts." (See B.N.A. Act 1867, sec. 92, sub-secs. 13, 14). Corporations created by the Parliament of Canada are ordinarily subject to the provincial laws relating to property and civil rights, and, *primâ [sic] facie*, civil claims against them should be prosecuted in the Provincial Courts . . .

chemins de fer pertinente. Elle pouvait seulement, au mieux, déposer une plainte par la voie d'une action en common law pour nuisance. (Voir *Duthie v. Grand Trunk R.W. Co. No. 220* (1905), 4 C.R.C. 304 (Commission des chemins de fer); *Holditch v. Canadian Northern Ont. R. Co.* (1916), 27 D.L.R. 14 (C.P.), lord Sumner, à la page 19; *Powell v. Toronto, Hamilton and Buffalo R. W. Co.* (1898), 25 O.A.R. 209 (C.A.), le juge Osler, à la page 215, le juge Maclellan, à la page 218 et le juge Moss, à la page 220, et *Canadian Pacific Railway Co. v. Albin* (1919), 59 R.C.S. 151, le juge Anglin, aux pages 164 et suivantes.)

[8] Il n'est donc pas étonnant que les prédécesseurs¹ de l'Office n'aient jamais revendiqué de compétence à l'égard de ce type de plaintes. Pour mieux comprendre leur position, j'estime utile de citer de larges extraits de la décision de la Commission des chemins de fer du Canada dans l'affaire *Duthie*, précitée, aux pages 311, 314, 315, 317:

[TRADUCTION] Le premier point soulevé concerne la compétence et les pouvoirs de la Commission. Il est important, lorsque l'occasion se présente, de les examiner et de les définir avec soin afin qu'ils soient bien compris et, si on le juge opportun, élargis ou réduits par le Parlement. Exercer une compétence qu'elle ne possède pas et ne pas exercer pleinement celle qu'elle possède seraient tout autant l'un que l'autre des manquements aux obligations de la Commission.

À l'occasion, on entend ou on lit des allusions qui donnent à penser qu'il circule beaucoup d'erreurs à ce sujet. Des demandes ou des plaintes nous sont adressées, apparemment fondées sur la notion vague que la Commission a été créée pour statuer sur toute poursuite à l'encontre d'une compagnie de chemin de fer ou sur tout litige avec une telle compagnie. Deux raisons nous empêchent de supposer que la Commission a été établie pour cet objet: 1) la Commission est une simple entité créée par la loi. Le principe général applicable à une telle entité est que sa compétence se limite à ce que la loi définit expressément ou aux conséquences nécessaires de ces dispositions. 2) Notre constitution confie aux assemblées législatives provinciales «la propriété et les droits civils dans la province» et «l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, le maintien et l'organisation des tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux». (Voir l'AANB, 1867, art. 92, par. 13 et 14). Les corporations créées par le Parlement du Canada sont habituellement régies par les lois provinciales en matière de propriété et de droits civils et, à première vue, les poursuites civiles contre elles devraient être intentées auprès des tribunaux provinciaux [. . .]

...

Throughout the Act, the Board is authorized to make orders of various kinds directing or requiring acts to be done, or sanctioning, approving or prohibiting other acts. In other cases the Act itself, or the Special Act incorporating the company, or authorizing the construction of the particular railway, requires or prohibits various acts. It is for the purpose of enforcing and carrying out this legislation that the Board is given the general jurisdiction defined by sec. 23. It is a statutory body, created to carry out the legislation of Parliament dealing with railways and the companies operating them. It is not created for the purpose of enforcing the rights or duties which are imposed or created by provincial laws, written or unwritten, or even by any enactments of the Parliament of Canada except those dealing with the particular subjects of legislation with which the Railway Act deals. To enable the Board to adjudicate upon a matter, the matter must be one as to which the Board is, by some provision of the Railway Act or the Special Act expressly empowered or directed to act, or it must relate to some violation of the Railway Act or the Special Act, or of some regulation, order or direction made thereunder.

...

That is, the business of the Board is to enforce the railway legislation of the Dominion Parliament, and, for that purpose, to order the performance of some acts and to prohibit others. It was not created to supplant, or even to supplement, the Provincial Courts in the exercise of their ordinary jurisdiction, but to exercise an entirely different jurisdiction, though, perhaps, occasionally overlapping that of the Provincial Courts.

...

A consideration of these statutes appears to shew that there should be no *primâ* [*sic*] *facie* presumption, arising from the creation of such a tribunal, that it is intended to have the power to give every kind of relief for violations of the Railway Acts; and the English Act shew that the existence of such powers is not necessarily to be inferred from the authority to "determine" a complaint.

The subjects with which the Canadian Board has authority to deal are much more numerous than those with which either the English or the United States Commission can deal. It would be absolutely impossible for this Board to entertain and try any considerable number of the actions for damages brought throughout Canada based upon alleged injuries arising out of infractions of the Railway Act, and at the same time discharge effectively the various duties otherwise assigned to it by statute. It is probable that the framers of the Act were fully sensible of this, and omitted, on that account, the express authority to award damages given by

[. . .]

Dans la Loi, la Commission est autorisée à prendre des arrêtés de nature diverse ordonnant ou prescrivant certains actes, ou encore en sanctionnant, approuvant ou interdisant d'autres. Dans d'autres cas, la Loi ou la Loi spéciale constituant la compagnie ou autorisant la construction du chemin de fer visé, impose ou interdit divers actes. C'est pour faire respecter et mettre en œuvre cette législation qu'une compétence générale, définie à l'article 23, est attribuée à la Commission. Celle-ci est un organisme constitué par la loi, créé pour mettre en œuvre la législation du Parlement en matière de chemins de fer et de compagnies de chemins de fer. Elle n'est pas créée pour faire respecter les droits ou obligations imposés ou créés par les lois provinciales, écrites ou non écrites, ni même par les lois du Parlement du Canada, sauf celles qui se rapportent aux objets législatifs dont traite la Loi sur les chemins de fer. Pour que la Commission soit autorisée à se prononcer sur une affaire, cette affaire doit être une question sur laquelle la Commission, par une disposition de la Loi sur les chemins de fer ou de la Loi spéciale, a été expressément habilitée à agir ou mandatée pour le faire, ou elle doit avoir trait à une infraction à la Loi sur les chemins de fer ou à la Loi spéciale, ou encore à un règlement, une ordonnance ou une décision pris sous le régime de ces lois.

[. . .]

Bref, l'objet de la Commission est de faire respecter la législation sur les chemins de fer du Parlement du Dominion et, à cette fin, d'ordonner l'exécution de certains actes et d'en interdire d'autres. La Commission n'a pas été créée pour se substituer ou suppléer aux tribunaux provinciaux dans l'exercice de leur compétence ordinaire, mais pour exercer une compétence totalement différente, encore que celle-ci chevauche peut-être occasionnellement celle des tribunaux provinciaux.

[. . .]

À l'examen, ces lois semblent indiquer qu'on ne devrait pas présumer, à première vue, que la création d'un tel tribunal lui confère le pouvoir d'accorder toute forme de réparation pour des infractions aux lois des chemins de fer, et la loi anglaise indique que l'autorité de «trancher» à l'égard d'une plainte n'implique pas nécessairement l'existence de tels pouvoirs.

Les objets que la Commission canadienne est habilitée à traiter sont beaucoup plus nombreux que ceux qui peuvent l'être par la Commission anglaise ou par la Commission des États-Unis. Il serait absolument impossible pour la Commission canadienne de recevoir et de juger le nombre considérable de poursuites en dommages-intérêts intentées dans l'ensemble du Canada pour des préjudices allégués du fait d'infractions à la Loi sur les chemins de fer, tout en exerçant avec efficacité les diverses autres attributions qui lui sont confiées par la loi. Les auteurs de la Loi en étaient probablement pleinement conscients et ils n'ont pas, pour

the Imperial Act. If any such authority to award damages should ever be given to the Board, it should, in my opinion, be of a very limited character and confined to matters similar to those with which the Railway and Canal Commission in Great Britain has to deal.

[9] What is there, then, in the 1996 Act, that has triggered the Agency's sudden interest in complaints over which it had admittedly no jurisdiction until then? I will say at the outset that it would be a strange twist of events if a statute adopted at a time when deregulation, particularly in regard to day-to-day affairs of railway companies, was the goal of the Government, had vested the Agency, for the first time in history, with jurisdiction over complaints of that sort. To quote from the speech made in the House of Commons by the Honourable David Anderson, Minister of Transport, when moving for the third reading of Bill C-14 (which eventually became the *Canada Transportation Act* of 1996) (*House of Commons Debates* (26 March 1996), at page 1212):

To sum up, the objectives for rail which the bill meets successfully are: to promote the long term viability of railways; to foster the creation of short lines; to preserve key shipper rights; to preserve rail service to communities to the extent possible; and to reduce the regulatory burden on railways. It has been an enormous undertaking.

In easing the regulatory burden that had been placed on rail in the past, over 1,000 pages in various statutes have been reduced to just 100. In doing so the bill lifts regulatory intrusions into the railways' day to day business affairs. Most important, the bill streamlines the rail line rationalization process. This is the most effective legislative means of bolstering the railway's efforts to cut costs.

THE STANDARD OF REVIEW

[10] A word, first, on the applicable standard of review of the impugned decisions of the Agency. The test has been set out by Strayer J.A. in *Metropolitan Toronto (Municipality) v. Canadian National Railway Co.*, [1998] 4 F.C. 506 (C.A.), at page 516:

cette raison, expressément confié à la Commission le pouvoir d'attribuer des dommages-intérêts octroyé par la Loi impériale. Si le pouvoir d'attribuer des dommages-intérêts devait être confié à la Commission, il devrait être, à mon avis, de nature très limitée et restreint à des questions semblables à celles que traite la Railway and Canal Commission de la Grande-Bretagne.

[9] Qu'y avait-il donc dans la Loi de 1996 pour déclencher le soudain intérêt de l'Office à l'égard de plaintes sur lesquelles il ne s'était reconnu jusque-là aucune compétence? Je dirai au départ que ce serait par un étrange paradoxe qu'une loi adoptée à une époque où le but du gouvernement était la déréglementation, en particulier pour les activités courantes des compagnies ferroviaires, ait investi l'Office, pour la première fois dans son histoire, d'une compétence à l'égard des plaintes de cette nature. Je citerai à cet égard un extrait de l'allocution prononcée à la Chambre des Communes par le ministre des Transports, M. David Anderson, lorsqu'il a présenté en troisième lecture le projet de loi C-14 (qui allait devenir la *Loi sur les transports au Canada* de 1996) (*Débats de la Chambre des communes* (26 mars 1996), à la page 1212):

En somme, les objectifs, dans le domaine ferroviaire, que le projet de loi atteint sont de promouvoir la rentabilité à long terme des chemins de fer, de favoriser la création de chemins de fer secondaires, de préserver les droits principaux des expéditeurs, de maintenir le service ferroviaire dans les localités dans toute la mesure du possible et d'alléger la réglementation imposée aux chemins de fer. C'était là une tâche redoutable.

En allégeant la réglementation imposée aux chemins de fer par le passé, nous avons comprimé plus de 1 000 pages de dispositions législatives en une centaine à peine. Le projet de loi met un terme à des intrusions de l'autorité de réglementation dans les affaires commerciales courantes des chemins de fer. Le plus important est qu'il simplifie le processus de rationalisation des lignes de chemin de fer. Il s'agit du soutien législatif le plus efficace pour les efforts de compression des coûts des compagnies ferroviaires.

LA NORME DE CONTRÔLE

[10] Un mot, tout d'abord, sur la norme de contrôle applicable aux décisions de l'Office qui sont attaquées. Elle a été établie par le juge Strayer, J.C.A. dans la décision *Communauté urbaine de Toronto (Municipalité) c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1998] 4 C.F. 506 (C.A.), à la page 516:

... the standard of review is correctness, with some deference owed to this expert tribunal on legal questions other than those of a jurisdictional nature.

That no deference is to be shown to a tribunal with respect to its decision on a question of jurisdiction, has been confirmed by Bastarache J. in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at page 1005, paragraph 28.

[11] The question addressed herein being one of pure jurisdiction, no deference is owed to the view of the Agency.

THE RELEVANT LEGISLATIVE PROVISIONS

[12] In support of the Agency's jurisdiction, the respondents and the Agency rely essentially on what they say is the combined effect of sections 95 and 37 of the 1996 Act. Here is the text of these provisions as well as the text of some of the other provisions I shall be referring to in the course of my reasons:

PART I
ADMINISTRATION
Canadian Transportation Agency

...

Powers of Agency

...

26. The Agency may require a person to do or refrain from doing any thing that the person is or may be required to do or is prohibited from doing under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency.

27. (1) On an application made to the Agency, the Agency may grant the whole or part of the application, or may make any order or grant any further or other relief that to the Agency seems just and proper.

...

Inquiries

37. The Agency may inquire into, hear and determine a complaint concerning any act, matter or thing prohibited, sanctioned or required to be done under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency.

...

[...] la norme de contrôle est celle de la décision correcte, assortie d'une certaine retenue à l'endroit du tribunal spécialisé en ce qui concerne les questions de droit autres que celles liées à sa compétence.

L'absence de retenue à exercer à l'endroit d'un tribunal en ce qui concerne sa décision sur une question de compétence a été confirmée par le juge Bastarache dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, à la page 1005, paragraphe 28.

[11] La question soulevée ici en étant une de pure compétence, il n'est pas nécessaire de faire preuve de retenue à l'égard des vues de l'Office.

LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES

[12] Comme fondement de la compétence de l'Office, les intimés et l'Office s'appuient essentiellement sur l'effet conjugué, soutiennent-ils, des articles 95 et 37 de la Loi de 1996. On trouvera ci-dessous le texte de ces dispositions et celui d'autres dispositions auxquelles je renverrai dans les présents motifs:

PARTIE I
ADMINISTRATION
Office des transports du Canada

[...]

Attributions de l'Office

[...]

26. L'Office peut ordonner à quiconque d'accomplir un acte ou de s'en abstenir lorsque l'accomplissement ou l'abstention sont prévus par une loi fédérale qu'il est chargé d'appliquer en tout ou en partie.

27. (1) L'Office peut acquiescer à tout ou partie d'une demande ou prendre un arrêté, ou, s'il l'estime indiqué, accorder une réparation supplémentaire ou substitutive.

[...]

Enquêtes

37. L'Office peut enquêter sur une plainte, l'entendre et en décider lorsqu'elle porte sur une question relevant d'une loi fédérale qu'il est chargé d'appliquer en tout ou en partie.

[...]

PART III
RAILWAY TRANSPORTATION

...

Division II

Construction and Operation of Railways

...

General Powers of Railway Companies

95. (1) Subject to the provisions of this Part and any other Act of Parliament, a railway company may exercise the following powers for the purpose of constructing or operating its railway:

(a) make or construct tunnels, embankments, aqueducts, bridges, roads, conduits, drains, piers, arches, cuttings and fences across or along a railway, watercourse, canal or road that adjoins or intersects the railway;

(b) divert or alter the course of a watercourse or road, or raise or lower it, in order to carry it more conveniently across or along the railway;

(c) make drains or conduits into, through or under land adjoining the railway for the purpose of conveying water from or to the railway;

(d) divert or alter the position of a water pipe, gas pipe, sewer or drain, or telegraph, telephone or electric line, wire or pole across or along the railway; and

(e) do anything else necessary for the construction or operation of the railway.

(2) The railway company shall do as little damage as possible in the exercise of the powers.

(3) If the railway company diverts or alters anything mentioned in paragraph (1)(b) or (d), the company shall restore it as nearly as possible to its former condition, or shall put it in a condition that does not substantially impair its usefulness.

(4) The railway company shall pay compensation to a person who sustains actual loss or damage from the exercise of the powers and the compensation must equal the amount of the loss or damage that the company would be liable to pay the person if the powers had not been conferred by statute.

WHETHER THE AGENCY ADMINISTERS SECTION 95

[13] The Agency interprets sections 26 and 37 to mean that once the Agency administers part of an Act

PARTIE III
TRANSPORT FERROVIAIRE

[. . .]

Section II

Construction et exploitation des chemins de fer

[. . .]

Pouvoirs généraux

95. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie ou de toute autre loi fédérale, la compagnie de chemin de fer peut, pour la construction ou l'exploitation d'un chemin de fer:

a) faire ou construire des tunnels, remblais, aqueducs, ponts, routes, conduites, égouts, piliers, arches, tranchées et clôtures, le long ou en travers d'un chemin de fer, d'un cours d'eau, d'un canal ou d'une route que son chemin de fer croise ou touche;

b) détourner ou changer les cours d'eau ou les routes, ou en élever ou abaisser le niveau, afin de les faire passer plus commodément le long ou en travers du chemin de fer;

c) faire des drains ou conduites dans, à travers ou sous des terres contiguës au chemin de fer, afin de drainer l'emplacement du chemin de fer ou d'y amener l'eau;

d) détourner une conduite d'eau ou de gaz, un égout ou drain ou en changer la position, et déplacer des lignes, fils ou poteaux télégraphiques, téléphoniques ou électriques, le long ou en travers du chemin de fer;

e) faire tout ce qui est par ailleurs nécessaire à cette fin.

(2) Elle doit limiter les dommages au minimum dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs.

(3) Si elle détourne, déplace ou change l'un ou l'autre des ouvrages énumérés aux alinéas (1)b) et d), elle doit le remettre autant que possible dans son état original ou dans un état tel que son utilité n'en soit pas notablement amoindrie.

(4) Elle verse à quiconque subit des pertes ou dommages réels du fait de l'exercice de ses pouvoirs une indemnité égale au montant des pertes ou dommages dont elle serait redevable si ses pouvoirs n'étaient pas d'origine législative.

L'OFFICE ADMINISTRE-T-IL L'ARTICLE 95?

[13] Selon l'interprétation qu'il donne des articles 26 et 37, l'Office, lorsqu'il administre une partie d'une

of Parliament, it is deemed to be administering the whole of the Act and is therefore the appropriate authority unless the Act expressly says otherwise. I do not agree with that interpretation. The two sections, in my view, give jurisdiction to the Agency either with respect to the whole of a statute should the Agency be generally mandated by the statute to administer it, or with respect to parts of a statute should the Agency be specifically mandated by the statute to administer parts only of the statute.

[14] The 1996 Act contains no provision conferring upon the Agency the power, duty or function of administering the whole Act. It is indeed noteworthy that neither section 26 nor section 37 refer expressly to the very statute in which they are found. The statute, however, contains numerous provisions that confer upon the Agency jurisdiction with respect to the administration of specific parts of the Act. Unless section 95 is one such provision, the Agency has no jurisdiction with respect to that section.

[15] Section 95 defines the “general powers” which a railway company may exercise for the purpose of constructing or operating its railway. It makes no reference to the Agency. It gives no power to the Agency. When Parliament intended to give the Agency jurisdiction over parts of a statute, it did so in express terms.² And when it intended to give the Agency a role in the determination of some form of compensation, it also did it expressly.³

[16] Indeed, in the present case, the Agency acknowledges that it has no jurisdiction to determine the compensation to be paid under subsection 95(4), presumably for the very reason that it has never had it in the past and that the 1996 Act does not expressly give it to the Agency. Yet it argues that it has jurisdiction with respect to subsections 95(1), (2) and (3). I have difficulty understanding the Agency’s position that subsection 95(4) is severable from the whole section and that the silence of Parliament with respect to the jurisdiction of the Agency is of significance when subsection 95(4) is at issue, but of no significance when the rest of the section is at issue.

loi fédérale, est réputé administrer l’ensemble de cette loi et constitue par conséquent l’autorité compétente, sauf disposition contraire expresse de la loi. Je ne partage pas cette interprétation. Les deux articles, à mon avis, confèrent à l’Office une compétence soit à l’égard de l’ensemble d’une loi, dans le cas où cette loi habilite l’Office de manière générale à administrer la loi, soit à l’égard de parties d’une loi dans le cas où la loi habilite spécifiquement l’Office à en administrer seulement des parties.

[14] La Loi de 1996 ne comporte aucune disposition conférant à l’Office les pouvoirs, attributions et fonctions d’administrer l’ensemble de la Loi. Il est remarquable en effet que ni l’article 26 ni l’article 37 ne mentionnent expressément la Loi même où ils figurent. Par contre, la Loi contient un grand nombre de dispositions qui confèrent à l’Office une compétence pour l’administration de parties spécifiques de la Loi. À moins que l’article 95 ne fasse partie de ces dispositions, l’Office n’a pas compétence à l’égard de cet article.

[15] L’article 95 définit les «pouvoirs généraux» que peut exercer une compagnie de chemins de fer pour la construction et l’exploitation des chemins de fer. Il ne fait aucune référence à l’Office. Il ne donne aucun pouvoir à l’Office. Quand le Parlement a eu l’intention de confier à l’Office une compétence sur certaines parties de la Loi, il l’a fait de manière expresse². Et quand il a eu l’intention de conférer à l’Office un rôle dans la décision d’accorder une forme de réparation, il l’a également fait expressément³.

[16] En l’espèce, l’Office reconnaît même qu’il n’est pas compétent pour décider de la réparation pécuniaire qui doit être payée au titre du paragraphe 95(4), vraisemblablement pour le motif évident qu’il n’a jamais eu ce pouvoir dans le passé et que la Loi de 1996 ne le lui confère pas expressément. Pourtant, il soutient qu’il est compétent à l’égard des paragraphes 95(1), (2) et (3). J’ai peine à comprendre la position de l’Office qui prétend que le paragraphe 95(4) est dissociable de l’ensemble de l’article et que le silence du Parlement sur la compétence de l’Office est significatif pour le paragraphe 95(4), mais non pour le reste de l’article.

[17] The 1996 Act, the *Railway Safety Act*, *supra*, and the *Railway Relocation and Crossing Act*, *supra*, were drafted with such minute details in so far as the jurisdiction of the Agency is concerned, that one cannot assume that the absence of any reference to the Agency in section 95 was not intended. It is simply not possible, in the context of the relevant statutes, to interpret section 95 as being a provision implicitly conferring some jurisdiction upon the Agency.

WHETHER SECTION 95 CONFERS JURISDICTION WITH RESPECT TO NOISE COMPLAINTS

[18] In the event the above conclusion is incorrect and that the Agency is vested with some jurisdiction under section 95, it remains to be seen whether the section can be interpreted in such a way as to vest the Agency with jurisdiction over complaints of the type at issue.

[19] The respondents and the Agency essentially argue that the general powers of a railway company are all enumerated in subsection 95(1) and that even though there is no specific mention of a power to make noise, shunting or idling railway cars and locomotives are a fundamental aspect of railway operations and cannot be performed without making noise. As the argument goes, shunting or idling are “necessary for the . . . operation of the railway” and therefore are captured by paragraph 95(1)(e). As railway companies “shall do as little damage as possible” pursuant to subsection 95(2) when making noise in their operations, making as little noise as possible becomes something railway companies are required to do under the 1996 Act and the Agency has jurisdiction pursuant to section 26 to require railway companies to make as little noise as possible.

[20] The argument ignores the history and the evolution of Canadian legislation in the area of rail

[17] La Loi de 1996, la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, précitée et la *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*, précitée, ont été élaborées de manière si détaillée pour ce qui concerne la compétence de l’Office que nul ne peut présumer que l’absence de toute mention de l’Office à l’article 95 n’était pas intentionnelle. Il est tout simplement impossible, dans le contexte des lois pertinentes, d’interpréter l’article 95 comme une disposition conférant implicitement une compétence quelconque à l’Office.

L’ARTICLE 95 CONFÈRE-T-IL UNE COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE PLAINTES SUR LE BRUIT?

[18] Dans le cas où la conclusion précédente serait incorrecte et où l’Office serait compétent en vertu de l’article 95, il reste à décider si l’article peut être interprété comme conférant à l’Office une compétence à l’égard des plaintes du genre de celles qui sont en cause.

[19] Les intimés et l’Office font valoir principalement que les pouvoirs généraux d’une compagnie de chemin de fer sont exhaustivement énumérés au paragraphe 95(1) et que, bien qu’il ne soit pas spécifiquement fait mention du pouvoir de faire du bruit, les wagons et locomotives en manœuvre de triage ou en marche au ralenti sont une composante fondamentale de l’exploitation ferroviaire qui ne peut s’accomplir sans bruit. Pour reprendre l’argumentation avancée, le triage et la marche au ralenti sont «nécessaires pour [. . .] l’exploitation du chemin de fer» et tombent de ce fait sous le coup de l’alinéa 95(1)e). Comme la compagnie de chemin de fer «doit limiter les dommages au minimum», selon le paragraphe 95(2), lorsqu’elle fait du bruit dans le cadre de son exploitation, faire le moins de bruit possible devient une prescription imposée aux compagnies de chemins de fer en vertu de la Loi de 1996 et l’Office a compétence, au titre de l’article 26, pour exiger des compagnies de chemins de fer qu’elles fassent le moins de bruit possible.

[20] Cette argumentation fait fi de l’histoire et de l’évolution de la législation canadienne en matière de

transportation when it suggests that section 95 now contemplates all the powers that are exercised by railway companies and that it now permits noise complaints with respect to day-to-day operations of railway companies.

[21] Throughout the long history of Canadian railway legislation, a distinction has been made between provisions granting “general powers” to railway companies for the purpose of constructing a railway, and provisions regulating the day-to-day operations of a railway company when exercising its powers.

[22] The “general powers” that are of interest in these appeals were found in sections 90, 91 and 92 of *The Railway Act*, S.C. 1888, c. 29. They were continued in sections 118, 119 and 120 of *The Railway Act*, 1903; in sections 151, 154 and 155 of the *Railway Act*, R.S.C. 1906, c. 37; in sections 162, 163 and 164 of *The Railway Act, 1919*, S.C. 1919, c. 68 and of the *Railway Act*, R.S.C. 1927, c. 170; in sections 164, 165 and 166 of the *Railway Act*, R.S.C. 1952, c. 234; in sections 102, 103 and 104 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2 and finally, in sections 106, 107 and 108 of the *Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3. The provisions remained substantially the same throughout the years.

[23] The provisions dealing with day-to-day operations have been present since 1919, in the form in which they appear in chapter R-3 of the Revised Statutes of 1985 even though some of them may be traced back to section 214 of *The Railway Act* of 1888 and to sections 25 and 30, and 243 and 307, respectively, of *The Railway Act*, 1903 and of chapter 37 of the Revised Statutes of 1906. Beginning with *The Railway Act, 1919*, the provisions appear in a section of the Act dealing with “Operation and Equipment” which comprises section 287, under the title “Order and Regulations of Board”, and section 290, under the title “By-Laws, Rules and Regulations of Company”. These sections made their way, unchanged, to the 1985 consolidation, as sections 287 and 290 of chapter 170 of the Revised Statutes of 1927, sections 290 and 293 of chapter 234 of the Revised Statutes of 1952,

transport ferroviaire quand elle laisse entendre que l’article 95 vise désormais tous les pouvoirs exercés par les compagnies ferroviaires, et qu’il autorise maintenant les plaintes sur le bruit résultant de l’exploitation courante des compagnies ferroviaires.

[21] Au cours de la longue histoire de la législation ferroviaire du Canada, une distinction a été établie entre les dispositions qui conféraient des «pouvoirs généraux» aux compagnies ferroviaires pour la construction d’un chemin de fer, et les dispositions régissant l’exploitation courante d’une compagnie de chemin de fer dans l’exercice de ses pouvoirs.

[22] Les «pouvoirs généraux» qui intéressent les présents appels figurent aux articles 90, 91 et 92 de l’*Acte des chemins de fer*, S.C. 1888, ch. 29. Ils ont été maintenus aux articles 118, 119 et 120 de l’*Acte des chemins de fer*, 1903; aux articles 151, 154 et 155 de la *Loi des chemins de fer*, S.R.C. 1906, ch. 37; aux articles 162, 163 et 164 de l’*Acte des chemins de fer, 1919*, S.C. 1919, ch. 68 et de la *Loi des chemins de fer*, S.R.C. 1927, ch. 170; aux articles 164, 165 et 166 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, ch. 234; aux articles 102, 103 et 104 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2 et enfin aux articles 106, 107 et 108 de la *Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. 1985, ch. R-3. Ces dispositions n’ont pas varié fondamentalement au cours des années.

[23] Les dispositions qui intéressent l’exploitation courante existent depuis 1919, dans la forme sous laquelle elles apparaissent au chapitre R-3 des Lois révisées (1985), encore que certaines remontent à l’article 214 de l’*Acte des chemins de fer* de 1888, aux articles 25, 30, 243 et 307, respectivement, de l’*Acte des chemins de fer*, 1903, et au chapitre 37 des Statuts révisés de 1906. À partir de la *Loi des chemins de fer, 1919*, les dispositions figurent dans une partie de la Loi intitulée «Exploitation et matériel», qui comprend l’article 287, intitulé «Ordonnances et règlements de la Commission», et l’article 290, intitulé «Statuts, règles et règlements de la compagnie». Ces articles sont demeurés inchangés jusqu’à la refonte de 1985, constituant les articles 287 et 290 du chapitre 170 des Statuts révisés de 1927, les articles 290 et 293 du chapitre 234 des Statuts révisés de 1952, les articles

section 227 and 230 of chapter R-2 of the Revised Statutes of 1970 and finally, as sections 230 and 233 of chapter R-3 of the Revised Statutes of 1985.

[24] Dealing first with the day-to-day operations of railway companies, they were subject, as I have indicated, to two different sets of provisions. On the one hand, a provision (section 287 in *The Railway Act, 1919*) gave the Board of Railway Commissioners the power to make orders and regulations with respect to 12 items, including the rate of speed at which trains could be run in a city, the use of a whistle within any city, the coupling of cars, the number of employees, the hours of duty. The last item is worth quoting at length:

287. (1) . . .

(l) generally providing for the protection of property, and the protection, safety, accommodation and comfort of the public, and of the employees of the company, in the running and operating of trains and the speed thereof, or the use of engines, by the company or on or in connection with the railway.

[25] On the other hand, a section (section 290 in *The Railway Act, 1919*) gave the railway company, “subject to the provisions and restrictions in this and in the Special Act contained, and subject to any orders or regulations of the Board”, the power to make by-laws, rules and regulations respecting eight items, including the mode by which, and the speed at which any rolling stock was to be moved, the schedule of trains, the smoking of tobacco and the commission of any nuisance in or upon trains, stations, or other premises occupied by the company and “the due management of the affairs of the company”. Subsection 293(1) required the company to submit these by-laws, rules and regulations, “except such as relate to tolls and such as are of a private or domestic nature and do not affect the public generally”, to the Governor in Council for approval.

[26] These two sets of provisions remained virtually unchanged from their introduction in *The Railway Act, 1919* up to their inclusion as chapter R-3 in the 1985 consolidation. They now have either disappeared from the legislation or been captured by the *Railway Safety*

227 et 230 du chapitre R-2 des Statuts révisés de 1970 et enfin, les articles 230 et 233 du chapitre R-3 des Lois révisées (1985).

[24] S’agissant d’abord de l’exploitation courante des compagnies de chemins de fer, j’ai indiqué qu’elle était régie par deux groupes distincts d’articles. D’une part, une disposition (l’article 287 de *Loi des chemins de fer, 1919*) a donné à la Commission des chemins de fer le pouvoir de rendre des ordonnances et d’édicter des règlements au sujet de 12 éléments, dont la vitesse à laquelle les trains pouvaient circuler dans une ville, l’usage du sifflet dans une ville, l’attelage des voitures, le nombre d’employés et les heures de service. Le dernier point mérite d’être cité au complet:

287. (1) [. . .]

l) Concernant généralement la protection des biens et la protection, la sûreté, la commodité et le confort du public et des employés de la compagnie dans le service et dans la marche des trains et leur vitesse, ou dans l’emploi des locomotives par ladite compagnie, ou pour les besoins de chemin de fer.

[25] D’autre part, un article (l’article 290 de la *Loi des chemins de fer, 1919*) a donné à la compagnie de chemin de fer, «sauf les dispositions et restrictions contenues dans la présente loi et dans la loi spéciale, et subordonnément aux ordonnances ou règlements de la Commission» le pouvoir d’édicter des statuts, règles ou règlements concernant huit éléments, dont le mode de traction et la vitesse du matériel roulant en usage sur le chemin de fer, l’horaire des chemins de fer, l’usage du tabac et la commission de quelque malpropreté dans ou sur les trains, gares, stations ou autres bâtiments occupés par la compagnie, et la «bonne administration des affaires de la compagnie». Le paragraphe 293(1) prescrivait que la compagnie devait soumettre ces statuts, règles et règlements, «sauf ceux qui ont trait au tarif des transports, et ceux qui sont d’une nature privée ou domestique et qui ne concernent pas le public en général», au gouverneur en conseil pour obtenir son approbation.

[26] Ces deux groupes de dispositions sont demeurés pratiquement inchangés depuis leur introduction dans la *Loi des chemins de fer, 1919* jusqu’à leur intégration au chapitre R-3 de la refonte de 1985. Ils ont maintenant été soit éliminés de la législation, soit

Act of 1988, the *Canada Transportation Act* of 1996 and the *Railway Relocation and Crossing Act*, R.S.C., 1985, c. R-4. It is fair to say, without going into any further details, that essentially, the power of control which the Board and then the Commission exercised over the day-to-day operations of railway companies was in part simply abolished and in part transferred to the Minister of Transport, to be exercised by him with very little intervention by the Agency.

[27] It is interesting to note that in a recent amendment to the *Railway Safety Act*, S.C. 1999, c. 9, section 1, a new section 3 appeared, which describes the objectives of the Act as follows:

OBJECTIVES

3. The objectives of this Act are to

(a) promote and provide for the safety of the public and personnel, and the protection of property and the environment, in the operation of railways;

(b) encourage the collaboration and participation of interested parties in improving railway safety;

(c) recognize the responsibility of railway companies in ensuring the safety of their operations; and

(d) facilitate a modern, flexible and efficient regulatory scheme that will ensure the continuing enhancement of railway safety. [My emphasis.]

[28] Dealing now with the “general powers”, I cannot see how section 95 can be interpreted in such a way as to vest the Agency with a jurisdiction over noise complaints, when under the new Act the Agency no longer exercises control over the day-to-day operations of railway companies, when the general powers of railway companies are no longer all described in railway acts or in special acts and when the section is couched in terms remarkably similar to those of the provisions it replaces. All these factors point to a diminished, rather than to an increased role for the Agency.

repris dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* de 1988, dans la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 et dans la *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*, L.R.C. (1985), ch. R-4. Il est juste de dire, sans entrer dans plus de détails, que pour l’essentiel, le pouvoir de contrôle exercé par la Commission des chemins de fer du Canada, puis par la Commission canadienne des transports sur l’exploitation courante des compagnies de chemins de fer, a été en partie aboli, en partie cédé au ministre des Transports pour qu’il l’exerce avec une intervention minimale de l’Office.

[27] Il est intéressant de noter que dans une modification récente de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.C. 1999, ch. 9, article 1, figure un nouvel article 3, qui définit comme suit les objectifs de la loi:

OBJECTIFS

3. La présente loi vise à la réalisation des objectifs suivants:

a) pourvoir à la sécurité du public et du personnel dans le cadre de l’exploitation des chemins de fer et à la protection des biens et de l’environnement, et en faire la promotion;

b) encourager la collaboration et la participation des parties intéressées à l’amélioration de la sécurité ferroviaire;

c) reconnaître la responsabilité des compagnies de chemin de fer en ce qui a trait à la sécurité de leurs activités;

d) favoriser la mise en place d’outils de réglementation modernes, flexibles et efficaces dans le but d’assurer l’amélioration continue de la sécurité ferroviaire. [Mes soulignements.]

[28] S’agissant maintenant des «pouvoirs généraux», je ne comprends pas comment l’article 95 peut être interprété comme conférant à l’Office une compétence en matière de plaintes relatives au bruit, alors que la nouvelle Loi a retiré à l’Office tout contrôle sur l’exploitation courante des compagnies de chemins de fer, alors que les pouvoirs généraux des compagnies de chemins de fer ne sont plus décrits exhaustivement dans la législation ferroviaire, et alors que l’article est libellé en des termes remarquablement similaires à ceux des dispositions qu’il remplace. Tous ces facteurs convergent vers une diminution plutôt que vers un renforcement du rôle de l’Office.

[29] Under the earlier legislation, as I have explained, the exercise of the “general powers” was subject to the control of the Board of Railway Commissioners in matters pertaining to day-to-day operations. With the advent of deregulation, the control, if any, over these operations was generally transferred to the Minister of Transport.

[30] The earlier list of “general powers” was intended to describe, subject to other powers conferred by the *Railway Act* and the relevant Special Act, all the powers that could be exercised by a railway company. The same cannot of course be said of the list contained in section 95, which is subject to the provisions of “any other Act of Parliament”. It is apparent, when one examines the list of “general powers” enumerated in subsection 95(1) of the 1996 Act, that it is an abbreviated and modernized list of the powers described in the earlier legislation. A new, shortened list was rendered necessary if only to take into account the fact that the general powers of railway companies were no longer to be found in railway acts or in special acts, but were to be found from now on in such diverse statutes as the *Canada Business Corporations Act*, R.S.C., 1985, c. C-44, the *Railway Safety Act*, the *Railway Relocation and Crossing Act*, or the *Canada Transportation Act*. The heading “general powers” is the source of much of the confusion; it is clearly inadequate to describe the specific powers which are now enumerated in section 95.

[31] To illustrate the remarkable continuity in the language used by Parliament otherwise than in the list of powers, there is no better way but to reproduce from *The Railway Act* of 1888 parts of section 90 (which listed 17 “general powers”) as well as the totality of sections 91 and 92:

GENERAL POWERS.

90. The company may, subject to the provisions in this and the special Act contained:—

(a.) Enter into and upon any lands of Her Majesty without previous license therefor, or into and upon the lands of

[29] En vertu de la législation antérieure, comme je l’ai expliqué, l’exercice des «pouvoirs généraux» était soumis au contrôle de la Commission de chemins de fer pour les activités reliées à l’exploitation courante. Compte tenu de l’introduction de la déréglementation, le contrôle de ces activités, pour peu qu’il en reste, a été dans son ensemble transféré au ministre des Transports.

[30] Antérieurement, la liste des «pouvoirs généraux» visait à décrire, sous réserve des autres pouvoirs conférés par l’*Acte des chemins de fer* et l’*Acte spécial* afférent, tous les pouvoirs que pouvait exercer une compagnie de chemin de fer. On ne peut en dire autant de la liste qui figure à l’article 95, qui est établie sous réserve des dispositions de «toute autre loi fédérale». Il est manifeste, pour quiconque examine la liste des «pouvoirs généraux» énumérés au paragraphe 95(1) de la Loi de 1996, qu’il s’agit d’une liste abrégée et modernisée des pouvoirs décrits dans les lois antérieures. Cette nouvelle liste simplifiée était rendue nécessaire, ne serait-ce que parce que les pouvoirs généraux des compagnies de chemins de fer ne figuraient plus dans des lois ferroviaires ou dans des lois spéciales, mais relevaient désormais de diverses autres lois, telles que la *Loi sur les sociétés par actions*, L.R.C. (1985), ch. C-44, la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, la *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer* ou la *Loi sur les transports au Canada*. La rubrique «pouvoirs généraux» crée beaucoup de confusion; elle ne convient manifestement pas à l’énumération des pouvoirs spécifiques qui figure maintenant à l’article 95.

[31] Pour illustrer la remarquable continuité de la terminologie employée par le Parlement sauf dans la liste des pouvoirs, rien n’est plus indiqué que de reproduire des extraits de l’article 90 de l’*Acte des chemins de fer* de 1888 (qui énumérait 17 «pouvoirs généraux») ainsi que les articles 91 et 92 intégralement:

POUVOIRS GÉNÉRAUX.

90. La compagnie pourra, sauf les dispositions du présent acte et de l’acte spécial:—

(a.) Pénétrer sur tous terrains appartenant à Sa Majesté, sans autorisation préalable, ou sur ceux appartenant à

any person whomsoever, lying in the intended route or line of the railway

. . .

(d.) Make, carry or place the railway across or upon the lands of any person on the located line of the railway

(e.) Fell or remove any trees which stand within six rods from either side of the railway

. . .

(g.) Make or construct in, upon, across, under or over any railway, tramway, river, stream, watercourse, canal or highway which it intersects or touches, temporary or permanent inclined planes, tunnels, embankments, aqueducts, bridges, roads, ways, passages, conduits, drains, piers, arches, cuttings and fences;

(h.) Divert or alter, as well temporarily as permanently, the course of any such river

. . .

(g.) Do all other acts necessary for making, maintaining, altering or repairing, and using the railway.

91. The company shall restore as nearly as possible to its former state any river, stream, watercourse, highway, water-pipe, gas-pipe, sewer or drain, or any telegraph, telephone or electric light wire or pole which it diverts or alters, or it shall put the same in such a state as not materially to impair its usefulness.

92. The company shall, in the exercise of the powers by this or the special Act granted, do as little damage as possible, and shall make full compensation, in the manner herein and in the special Act provided, to all parties interested, for all damage by them sustained by reason of the exercise of such powers.

[32] As can be readily seen, the obligation of a railway company “to do as little damage as possible”, to restore “as nearly as possible” and to pay “compensation” has always been, and still is, related to the exercise by a railway company of its listed “general powers”. The only substantial change brought in 1996 with respect to that obligation has to do with compensation. Until then, compensation was to be “in the manner herein and in the special Act provided”, the “herein” referring to the relevant *Railway Act*. It is precisely that “manner” of compensation which was said by the Privy Council in *Holditch*, *supra*, not to

toute personne quelconque, situés sur la voie ou ligne projetée du chemin de fer [. . .]

[. . .]

(d.) Faire, construire ou placer le chemin de fer à travers ou sur les terrains de toute personne quelconque [. . .]

(e.) Abattre ou enlever les arbres jusqu’à la distance de six perches de chaque côté du chemin de fer [. . .]

[. . .]

(g.) Faire ou construire dans, sur, à travers, au-dessous ou au-dessus de tout chemin de fer, tramway, rivière, cours d’eau, ruisseau, canal ou grande route qu’il croquera ou touchera, des plans inclinés, tunnels, remblais, aqueducs, points, chemins, voies, passages, conduites, égouts, piliers, arbres, tranchées, et clôtures, d’une nature temporaire ou permanente ;

(h.) Détourner ou changer, d’une manière temporaire ou permanente, le cours de toutes telles rivières [. . .]

[. . .]

(g.) Faire toutes autres choses nécessaires pour la construction, l’entretien, le changement, la réfection ou la réparation et l’usage du chemin de fer.

91. La compagnie remettra autant que possible en son premier état toute rivière, cours d’eau, ruisseau, grande route, conduite d’eau, conduite de gaz, égout ou drain, ou tout fil ou poteau de télégraphe, de téléphone ou de lumière électrique, qu’elle détournera ou déplacera, ou bien elle les mettra dans un état tel que leur utilité n’en soit pas essentiellement amoindrie.

92. La compagnie ne fera, dans l’exercice des pouvoirs conférés par le présent ou par l’acte spécial, que le moins de dommages possible, et indemniserà, de la manière prescrite par le présent et par l’acte spécial, tous les intéressés, pour tous dommages qu’elle leur aura causés par suite de l’exercice de ces pouvoirs.

[32] On voit immédiatement que l’obligation d’une compagnie de chemin de fer de ne faire «que le moins de dommages possible», de remettre «autant que possible» en son premier état et d’«indemniser», a toujours été et est toujours reliée à l’exercice par une compagnie ferroviaire des «pouvoirs généraux» qui sont énumérés. La seule modification importante apportée en 1996 à cette obligation touche l’indemnisation. Auparavant, l’indemnisation devait s’effectuer «de la manière prescrite par le présent et par l’acte spécial», le terme «présent» s’entendant de la *Loi sur les chemins de fer* applicable. C’est précisément cette

include claims in respect of noise. In the 1996 Act, reference is no longer made to the “manner” of compensation and there are no longer any provisions dealing with that “manner”. As I have noted earlier, the Agency does not suggest that it has jurisdiction to determine the compensation referred to in subsection 95(4).

[33] The Agency and the respondents have put much emphasis on the wording of paragraph 95(1)(e), “do anything else necessary for the construction or operation of the railway”, which, they argue, encompasses day-to-day operations such as shunting activities and idling of locomotives.

[34] This suggested interpretation runs contrary to the whole context of the legislation which I have just described. Furthermore, it runs contrary to a literal interpretation of the section.

[35] Paragraphs (a), (b), and (d) refer only to works done “across or along the railway” and paragraph (c) refers only to water works “through or under land adjoining the railway”. In this context one cannot interpret the words “anything else necessary” in paragraph (e) otherwise than referring to any other type of work that needs to be done across, or along, or under a railway to enable the company to construct a railway and then to be in a physical position to operate it. These four powers relate to the use of adjoining lands by railway companies; they do not relate to the use or the enjoyment of use of those lands by their owners or occupiers. One wonders why subsection 95(1) would enumerate four specific powers in (a), (b), (c), and (d) if in any event, (e) was an omnibus provision encompassing all possible powers needed for the day-to-day activities of a railway company.

[36] This case is in my view quite similar to that of *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1

«manière» d’indemnisation que le Conseil privé, dans l’arrêt *Holditch*, précité, a déclaré ne pas s’appliquer aux plaintes en matière de bruit. Dans la Loi de 1996, il n’est plus fait mention de la «manière» de l’indemnisation, et il n’y a plus de dispositions qui s’appliquent à cette «manière». Comme je l’ai signalé précédemment, l’Office ne prétend pas avoir compétence pour décider de l’indemnisation visée au paragraphe 95(4).

[33] L’Office et les intimés ont accordé une grande importance à la formulation de l’alinéa 95(1)e, «faire par ailleurs tout ce qui est nécessaire à cette fin» (la construction et l’exploitation d’un chemin de fer). Selon leur argumentation, cette formulation comprend l’exploitation courante du chemin de fer, comme les activités de triage et de marche au ralenti des locomotives.

[34] L’interprétation suggérée est en contradiction avec le contexte global de la législation, que je viens d’exposer. En outre, elle est en contradiction avec l’interprétation littérale de l’article.

[35] Les alinéas a), b) et d) ne visent que les ouvrages effectués «le long ou en travers d’un chemin de fer», et l’alinéa c) ne vise que les ouvrages d’adduction ou d’évacuation d’eau réalisés «à travers ou sous des terres contiguës au chemin de fer». Dans ce contexte, nul ne peut interpréter les mots «par ailleurs tout ce qui est nécessaire à cette fin», de l’alinéa e), autrement que comme tous autres types d’ouvrages devant être réalisés en travers, le long ou au-dessous d’un chemin de fer pour permettre à la compagnie de construire le chemin de fer et d’être ensuite en mesure matériellement de l’exploiter. Ces quatre pouvoirs concernent l’usage des terrains contigus par les compagnies de chemins de fer; ils ne concernent pas l’usage ou la jouissance de ces terrains par leurs propriétaires ou leurs occupants. On se demande pourquoi le paragraphe 95(1) énumérerait quatre pouvoirs spécifiques en a), b), c) et d) si l’alinéa e) était, somme toute, une disposition générale englobant tous les pouvoirs possibles nécessaires à l’exploitation courante d’une compagnie de chemin de fer.

[36] À mes yeux, la présente affaire ressemble beaucoup à l’arrêt *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking*

S.C.R. 342 (at paragraph 21), where Major J. resorted to the “*ejusdem generis*” or limited class rule to interpret the words “or other matter or thing” in the *Municipal Act of British Columbia* [R.S.B.C. 1996, c. 323]:

It is my opinion that the legislature, by including the phrase “or other matter or thing”, did not intend to expand the scope of s. 936 to allow municipalities to declare almost anything to be a nuisance. I accept the respondent’s submission that to construe that phrase as creating a third class of potential nuisance would effectively negate the purpose of including rather specific preceding language.

[37] Clearly, subsection 95(1) is no more intended than its predecessors were, to address the issue of the liability of railway companies arising out of their day-to-day operations. Complainants such as the respondents still have to go through common law actions of nuisance if they allege that a railway company is making too much noise in its day-to-day operations. In that regard, the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Ryan v. Victoria (City)*, [1999] 1 S.C.R. 201, at page 236 is an interesting illustration of the use in common law of the concept of “public nuisance” as applied to activities of railway companies.

[38] In the end, I reach the conclusion that even if the Agency could entertain complaints relating to the exercise by railway companies of their “general powers” under section 95, the complaints at issue do not relate to the exercise by the appellants of these powers. The Agency had no jurisdiction to hear the complaints and to issue the impugned orders.

DISPOSITION

[39] The appeals should be allowed and the orders of the Canadian Transportation Agency Nos. 1999-R-123 and 1999-R-308 should be quashed for lack of jurisdiction. There should be no order as to costs.

RICHARD C.J.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

Ltd., [2000] 1 R.C.S. 342, où le juge Major (au paragraphe 21) a fait appel à la règle «*ejusdem generis*», soit la règle des choses du même ordre, pour interpréter les mots «ou toute autre chose» du *Municipal Act* [R.S.B.C. 1996, ch. 323] de la Colombie-Britannique:

Je suis d’avis qu’en insérant l’expression «ou toute autre chose», le législateur n’avait pas l’intention d’élargir le champ d’application de l’art. 936 de manière à autoriser les municipalités à déclarer que quasiment n’importe quoi constitue une nuisance. J’accepte l’argument de l’intimée qu’interpréter ces mots comme créant une troisième catégorie de nuisances possibles irait effectivement à l’encontre de l’objet visé, lequel s’exprime dans l’énumération d’éléments qui précède.

[37] De toute évidence, le paragraphe 95(1), pas plus que ceux qui l’ont précédé, ne vise la responsabilité des compagnies ferroviaires découlant de leurs activités d’exploitation courante. Les personnes qui portent plainte, comme les intimés, doivent toujours intenter des actions de common law en nuisance si elles allèguent qu’une compagnie de chemin de fer fait trop de bruit dans son exploitation courante. À cet égard, l’arrêt récent de la Cour suprême du Canada *Ryan c. Victoria (Ville)*, [1999] 1 R.C.S. 201, à la page 236, constitue une illustration intéressante de l’emploi en common law du concept de «nuisance publique» appliqué aux activités des compagnies ferroviaires.

[38] En fin de compte, j’arrive à la conclusion que même si l’Office était habilité à recevoir les plaintes touchant l’exercice des «pouvoirs généraux» des compagnies de chemins de fer prévus à l’article 95, les plaintes en cause ne portent pas sur l’exercice de ces pouvoirs par les appelantes. L’Office n’a pas compétence pour instruire ces plaintes ni pour prendre les arrêtés attaqués.

DÉCISION

[39] Je suis d’opinion qu’il convient d’accueillir les appels et d’annuler, pour défaut de compétence, les arrêtés n^{os} 1999-R-123 et 1999-R-308 pris par l’Office des transports du Canada. Il n’y a pas lieu de prononcer une ordonnance quant aux dépens.

LE JUGE EN CHEF RICHARD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ These predecessors are: the Board of Railway Commissioners for Canada established by *The Railway Act*, 1903, S.C. 1903, c. 58 and continued under the name of the Board of Transport Commissioners for Canada by *The Transport Act, 1938*, S.C. 1938, c. 53; the Canadian Transport Commission established by the *National Transportation Act*, S.C. 1966-67, c. 69; and the National Transportation Agency established by the *National Transportation Act, 1987*, S.C. 1987, c. 34 and continued under the name of the Canadian Transportation Agency by the *Canada Transportation Act* of 1996, S.C. 1996, c. 10.

² See, in the 1996 Act, ss. 90 (issuance of certificate of fitness), 98 (construction of railway line), 101 (road and utility crossings), 102 (private crossings), 112 (rates and conditions of service), 117 to 120 (some limited powers with respect to tariffs), 121 to 125 (joint rates), 127 and 128 (interswitching), 129 to 136 (competitive line rates), 137 (limiting carriers' liability), 138 and 139 (running rights and joint track usage), 140(2) (determination of a yard track for purposes of transfer and discontinuation), 156 (accounting), 157 (determination of costs), 159 to 169 (final offer arbitration), 170 to 172 (transportation of persons with disabilities), 177 to 181 (administrative monetary penalties). See, also, s. 3 of the *Railway Relocation and Crossing Act*, R.S.C., 1985, c. R-4, as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 359 (joint urban development and transportation plans).

³ See ss. 101(4), 138(3), 145(5) of the 1996 Act, ss. 16 [as am. by S.C. 1996, c. 10, s. 264; 1999, c. 9, s. 10], 24(2), 25(3) [as am. *idem*, s. 20] and 26 [as am. by S.C. 1996, c. 10, s. 266] of the *Railway Safety Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 32 and ss. 14 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 359] and 15 [as am. *idem*] of the *Railway Relocation and Crossing Act*, *supra*.

¹ Ces prédécesseurs sont les suivants: la Commission des chemins de fer du Canada instituée par l'*Acte des chemins de fer*, 1903 S.C. 1903, ch. 58, devenue la Commission des transports du Canada en vertu de la *Loi des transports, 1938*, S.C. 1938, ch. 53; la Commission canadienne des transports instituée par la *Loi nationale sur les transports*, S.C. 1966-67, ch. 69; et l'Office national des transports institué par la *Loi nationale de 1987 sur les transports*, L.C. 1987, ch. 34, devenu l'Office des transports du Canada en vertu de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10.

² Dans la Loi de 1996, voir les art. 90 (délivrance du certificat d'aptitude), 98 (construction d'une ligne de chemin de fer), 101 (franchissement routier et franchissement par desserte), 102 (passages), 112 (prix et conditions de service), 117 à 120 (limites des pouvoirs sur les tarifs), 121 à 125 (prix communs), 127 et 128 (interconnexion), 129 à 136 (prix de ligne concurrentiel), 137 (limitation de la responsabilité des transporteurs), 138 et 139 (droits de circulation et usage commun des voies), 140(2) (décision sur la définition de la voie de cour de triage pour les transferts et la cessation de l'exploitation de lignes), 156 (comptabilité), 157 (calcul des frais), 159 à 169 (arbitrage de la dernière offre), 170 à 172 (transport des personnes ayant une déficience), 177 à 181 (sanctions administratives pécuniaires). Voir aussi l'art. 3 de la *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*, L.R.C. (1985), ch. R-4, mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 359 (plans conjoints d'aménagement urbain et de transport).

³ Voir les art. 101(4), 138(3), 145(5) de la Loi de 1996, les art. 16 [mod. par L.C. 1996, ch. 10, art. 264; 1999, ch. 9, art. 10], 24(2), 25(3) [mod., *idem*, art. 20] et 26 [mod. par L.C. 1996, ch. 10, art. 266] de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 32, et les art. 14 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 359] et 15 [mod., *idem*] de la *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*, précitée.