

A-549-98

A-549-98

Marilyn Sharp (*Appellant*)**Marilyn Sharp** (*appelante*)

v.

c.

Canadian Transportation Agency and Canadian Pacific Railway Company (*Respondents*)**Office des transports du Canada et Canadien Pacifique Limitée** (*intimés*)**INDEXED AS: SHARP v. CANADA (TRANSPORTATION AGENCY) (C.A.)****RÉPERTORIÉ: SHARP c. CANADA (OFFICE DES TRANSPORTS) (C.A.)**

Court of Appeal, Isaac C.J., Décarý and Rothstein J.J.A.—Edmonton, May 31; Ottawa, June 11, 1999.

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Décarý et Rothstein, J.C.A.—Edmonton, 31 mai; Ottawa, 11 juin 1999.

Transportation — Appeal from Canadian Transportation Agency's approval of construction of railway line — Canada Transportation Act (CTA), s. 98(2) permitting Agency to approve location of railway line, considering requirements for railway operations and services, interests of affected localities — Appellant opposing application on ground line not necessary — S. 98 not requiring assessment of need — Requiring Agency to focus on whether location, not construction, of railway line reasonable — "Requirements for railway operations and services" referring only to requirements enabling railway company to provide service to customers — Not referring to need for line — "Interests of the localities" contemplating Agency consider concerns respecting location of line brought to its attention by localities in determining whether location reasonable — Presumption need for line based on fact railway company making application — Reading in needs test would ignore national transportation policy that compensation, market forces prime factors in determining whether railway line should be constructed; would impose unnecessary economic regulation — In keeping with trend toward deregulation, CTA limited Agency's role in regulating entry into railway business in Canada, controlling construction of new railway lines — Inconsistent with limited role to construe s. 98 as requiring needs test for construction of railway line.

Transports — Appel de la décision de l'Office des transports du Canada d'approuver la construction d'une ligne de chemin de fer — L'art. 98(2) de la Loi sur les transports au Canada (LTC) prévoit que l'Office peut approuver l'emplacement d'une ligne de chemin de fer, compte tenu des besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires et des intérêts des localités — L'appelante s'oppose à la demande au motif que la ligne n'est pas nécessaire — L'art. 98 ne prescrit pas une évaluation de la nécessité — L'Office doit examiner la question de savoir si l'emplacement de la ligne de chemin de fer est convenable, non pas sa construction — «Besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires» vise les besoins qui permettront à la compagnie de chemin de fer de fournir un service à ses clients — Ne renvoie pas à la nécessité de la ligne — «Intérêts des localités» signifie que l'Office doit tenir compte des craintes des localités concernant l'emplacement de la ligne de chemin de fer pour décider si l'emplacement est convenable — La nécessité de la ligne sera présumée du fait de la demande présentée par la compagnie de chemin de fer — L'interprétation en faveur du critère des besoins va à l'encontre de la politique nationale des transports, selon laquelle la concurrence et les forces du marché sont les principaux facteurs en jeu pour décider si une ligne de chemin de fer devrait être construite; elle imposerait une forme de réglementation économique qui n'est pas nécessaire — Conformément au virage vers la déréglementation de l'industrie du transport ferroviaire, la LTC a restreint le rôle de l'Office quant à la réglementation de l'entrée dans l'industrie du transport ferroviaire au Canada et au contrôle de la construction de nouvelles lignes de chemin de fer — L'interprétation selon laquelle l'art. 98 prescrirait un critère des besoins est incompatible avec le rôle limité attribué à l'Office.

Railways — Appeal from Canadian Transportation Agency's approval of construction of railway line — Canada Transportation Act, s. 98(2) permitting Agency to approve location of railway line, considering requirements for railway operations — Appellant opposing application on

Chemins de fer — Appel de la décision de l'Office des transports du Canada d'approuver la construction d'une ligne de chemin de fer — L'art. 98(2) de la Loi sur les transports au Canada prévoit que l'Office peut approuver l'emplacement d'une ligne de chemin de fer, compte tenu

ground line not necessary — S. 98 not requiring assessment of need — Reading in needs test would ignore national transportation policy compensation, market forces prime factors in determining whether railway line should be constructed, would impose form of economic regulation when not necessary to serve transportation needs of shippers — In keeping with trend toward deregulation, CTA limited Agency's role in regulating entry into railway business in Canada, controlling construction of new railway lines — Inconsistent with limited role to construe s. 98 as requiring needs test for construction of railway line.

Environment — Appeal from Canadian Transportation Agency's approval of construction of railway line — Agency finding, upon Canadian Pacific Railway (CPR) filing Canada Transportation Act (CTA), s. 98(2) application for approval, Agency "responsible authority" under Canadian Environmental Assessment Act (CEAA) — CEAA, s. 16(1)(e) requiring assessment of need for, alternatives to, project in environmental assessment process — Agency opining need, alternatives dependent on Union Carbide of Canada's (UCC) decision required direct access to CPR for plant expansion, CPR's objective to improve market share — Agency having obligation to carry out assessment itself — Although deferring to views, objectives of UCC, CPR, Agency expressing own view as to need, alternatives — Business, commercial needs legitimate basis for rejecting alternatives — As determination of whether to consider need, alternatives discretionary, within Agency's discretion to decide nature, extent of consideration of factors — Unless clear conflict, Agency must respect both Parliament's express deregulatory intention under CTA and Parliament's vesting it with environmental decision-making power under CEAA — Agency concluding construction of railway not having adverse environmental effects upon implementation of CPR's proposed mitigation measures — Performed duties under CEAA, s. 16.

This was an appeal under *Canada Transportation Act* (CTA), subsection 41(1) from an order of the Canadian Transportation Agency approving the construction of a 12.6 km line of railway between the Lacombe subdivision

des besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires — L'appelante s'oppose à la demande au motif que la ligne n'est pas nécessaire — L'art. 98 ne prescrit pas une évaluation de la nécessité — L'interprétation en faveur du critère des besoins va à l'encontre de la politique nationale des transports, selon laquelle la concurrence et les forces du marché sont les principaux facteurs en jeu pour décider si une ligne de chemin de fer devrait être construite; elle imposerait une forme de réglementation économique qui n'est pas nécessaire pour répondre aux besoins des expéditeurs en matière de transport — Conformément au virage vers la déréglementation de l'industrie du transport ferroviaire, la LTC a restreint le rôle de l'Office quant à la réglementation de l'entrée dans l'industrie du transport ferroviaire au Canada et au contrôle de la construction de nouvelles lignes de chemin de fer — L'interprétation selon laquelle l'art. 98 prescrirait un critère des besoins est incompatible avec le rôle limité attribué à l'Office.

Environnement — Appel de la décision de l'Office des transports du Canada d'approuver la construction d'une ligne de chemin de fer — L'Office a conclu qu'au moment du dépôt de la demande du Canadien Pacifique Limitée (CP) en vertu de l'art. 98(2) de la Loi sur les transports au Canada (LTC), l'Office est devenu l'«autorité responsable» en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE) — L'art. 16(1)e) de la LCÉE requiert un examen de la nécessité du projet et de ses solutions de rechange dans le cadre du processus d'évaluation environnementale — L'Office a exprimé le point de vue que la nécessité et les solutions de rechange étaient subordonnées à la décision de Union Carbide of Canada's (UCC) qu'elle avait besoin d'un accès direct au CP dans le cadre de l'agrandissement de son usine, et à l'objectif du CP d'améliorer sa part de marché — L'Office était dans l'obligation de faire cette évaluation lui-même — Bien qu'il se soit appuyé sur les points de vue et les objectifs de UCC et du CP, l'Office a exprimé son propre point de vue relativement à la nécessité et aux solutions de rechange — Les besoins commerciaux sont une raison légitime de rejeter des solutions de rechange — De même que l'Office a la faculté d'examiner la nécessité et les solutions de rechange, de même il a la faculté de décider la nature et l'étendue de l'examen de ces facteurs — Sauf incompatibilité manifeste, l'Office devrait tenter de respecter à la fois l'intention expresse du législateur en matière de déréglementation en vertu de la LTC et le pouvoir décisionnel que lui a conféré le législateur en matière environnementale sous le régime de la LCÉE — L'Office a conclu que la construction de la ligne de chemin de fer n'aurait pas d'effets environnementaux négatifs si les mesures d'atténuation proposées par le CP étaient mises en œuvre — L'Office a exécuté les attributions prévues à l'art. 16 de la LCÉE.

Il s'agit d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) contre l'arrêt par lequel l'Office des transports du Canada a approuvé la construction d'une ligne de chemin de fer de 12,6 km entre

in central Alberta and the polyethylene facility of Union Carbide Canada Inc. (UCC) at Prentiss, Alberta. CTA, section 98 requires a railway company to obtain Agency approval before a line of railway is constructed, unless the line is within an existing line or close to an existing line and not more than 3 km in length. The Agency may grant approval if it considers that the location of the line is reasonable, considering requirements for railway operations and services and the interests of the affected localities. At that time only Canadian National Railway Company (CN) had a line of railway to the UCC facility and CPR's cars for movement on CPR lines had to be interchanged with CN at Red Deer and moved over CN's line in CN's trains between Red Deer and the UCC facility (interswitching). The appellant opposed CPR's application on the basis that a second line of railway to the UCC facility was not necessary. Her concerns involved adverse environmental effects, public safety and land use. Her position was that UCC could have access to CPR service through interswitching. The appellant submitted that CPR and UCC were required to demonstrate that interswitching would not be satisfactory to meet their commercial interests. Alternatively, she argued that CPR could apply to the Agency for an order allowing it to operate its trains over CN's line (running rights), and that it must be demonstrated that running rights would not be an adequate alternative to meet UCC's and CPR's business objectives.

The Agency found that upon the filing of CPR's application under subsection 98(2), it became the "responsible authority" under the *Canadian Environmental Assessment Act*. Paragraph 16(1)(e) thereof requires the consideration in the environmental assessment process of the need for the project and alternatives. The Agency expressed the opinion that need and alternatives were dependent on UCC's decision that it required direct access to CPR to serve its plant expansion, and CPR's objective to improve its share of the Canadian polyethylene transportation market. It went on to consider the trucking, slurry pipeline and the other railway alternatives before concluding that need had been established and that the alternatives would not meet that need. The appellant submitted that the Agency delegated to UCC and CPR the determination of need and the inadequacy of alternatives, and therefore did not carry out the mandate it had undertaken.

la subdivision Lacombe située dans le centre de l'Alberta et l'installation de polyéthylène de Union Carbide Canada Inc. (UCC) située à Prentiss (Alberta). L'article 98 de la LTC oblige une compagnie de chemin de fer à obtenir l'autorisation de l'Office avant de construire une ligne de chemin de fer, à moins que la ligne ne soit située à l'intérieur d'une ligne de chemin de fer existante ou, s'il s'agit d'une ligne de chemin de fer d'au plus trois kilomètres de long, à proximité d'une ligne de chemin de fer existante. L'Office peut accorder une autorisation s'il est d'avis que l'emplacement de la ligne est convenable, compte tenu des besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires et des intérêts des localités touchées. Au moment de la présentation de la demande d'autorisation, seule la Compagnie des chemins de fer nationaux (CN) avait une ligne de chemin de fer qui desservait l'installation de UCC, et les wagons en circulation sur les lignes du CP devaient être échangés avec le CN à Red Deer et devaient circuler sur la ligne du CN dans des trains du CN entre Red Deer et l'installation de UCC (interconnexion). L'appelante s'est opposée à la demande du CP en invoquant l'inutilité d'une deuxième ligne de chemin de fer desservant l'installation de UCC. Ses craintes se rapportaient aux effets environnementaux négatifs, à la sécurité publique et à l'utilisation des terres. Selon la thèse de l'appelante, UCC pouvait avoir accès au service du CP au moyen d'une interconnexion. L'appelante a déclaré que le CP et UCC étaient dans l'obligation de prouver que l'interconnexion ne répondrait pas à leurs intérêts commerciaux. Subsidiairement, l'appelante a déclaré que le CP pouvait demander à l'Office de prendre un arrêté l'autorisant à exploiter ses trains sur la ligne du CN (droits de circulation) et qu'il doit être démontré que des droits de circulation ne constitueraient pas une solution de rechange satisfaisante pour réaliser les objectifs commerciaux de UCC et du CP.

L'Office a conclu qu'au moment du dépôt de la demande du CP en vertu du paragraphe 98(2), l'Office est devenu l'«autorité responsable» en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'alinéa 16(1)e requiert un examen de la nécessité du projet et de ses solutions de rechange dans le cadre du processus d'évaluation environnementale. L'Office a exprimé le point de vue que la nécessité et les solutions de rechange étaient subordonnées à la décision de UCC qu'elle avait besoin d'un accès direct au CP dans le cadre de l'agrandissement de son usine de polyéthylène, et à l'objectif du CP d'améliorer sa part de marché du transport de polyéthylène au Canada. L'Office a ensuite examiné les solutions de rechange que constituaient le transport par camion, le transport par pipeline à suspension et d'autres solutions ferroviaires avant de conclure que la preuve de la nécessité avait été faite et que les solutions de rechange ne répondraient pas aux besoins. L'appelante a invoqué que l'Office a délégué à UCC et au CP la prise d'une décision sur la nécessité et le caractère inadéquat des solutions de rechange, et, partant, n'a pas exécuté le mandat dont il était investi.

The issues were: (1) whether, when approval for the construction of a railway is sought, a railway company must demonstrate a need for the line; and (2) whether the Agency declined to exercise its jurisdiction by failing to assess the need for, and alternatives to, the railway line under the *Canadian Environmental Assessment Act*, paragraph 16(1)(e).

Held, the appeal should be dismissed.

Per Isaac C.J.: The appellant did not demonstrate that the Canadian Transportation Agency committed any error that would warrant judicial intervention.

Per Rothstein J.A.: Section 98 does not require an assessment of need. Subsection 98(2) requires the Agency to focus on whether the “location of the railway line”, not its construction, is reasonable. By distinguishing between construction and location, the Agency’s role is limited to considering only the reasonableness of the location of the line. No needs test is implied.

(1) In the context of a location decision, “requirements for railway operations and services” refers only to those requirements that will enable the railway company to provide service to its customers. It does not refer to the need for the line. “Requirements for railway operations and services” contemplates matters such as the efficient use of existing equipment, infrastructure and rail crews, as well as operational requirements including track grades to allow carriage of the amount of traffic offered, all of which the Agency considered.

“Interests of the localities” contemplates localities bringing to the attention of the Agency their concerns respecting the location of the line and the Agency having regard to those concerns in determining whether the location is reasonable. It is open to the Agency to determine that a location is not reasonable, but in making that assessment the Agency is not to take into account whether the line is needed. The need for the line will be presumed by reason of the application made by the railway company. To read into subsection 98(2), a needs test would ignore the national transportation policy that competition and market forces are the prime factors in determining whether a line of railway should be constructed, and would impose a form of economic regulation when it is not necessary to serve the transportation needs of shippers. Nowhere in section 98 is there, express or implied, a public interest test, or an increased facilities to business test. In accordance with this trend toward deregulation of the railway industry, the *Canada Transportation Act* has limited the Agency’s role in regulating entry into the railway business in Canada and its role in controlling the construction of new railway lines. It

Les questions en litige sont: 1) une compagnie de chemin de fer qui demande l’autorisation de construire une ligne de chemin de fer doit-elle prouver que cette ligne est nécessaire; 2) l’Office a-t-il refusé d’exercer sa compétence en n’examinant pas la nécessité de la ligne de chemin de fer et les solutions de rechange en vertu de l’alinéa 16(1)e) de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*?

Arrêt: l’appel est rejeté.

Le juge en chef Isaac: L’appelante n’a pas démontré que l’Office national des transports a commis une erreur justifiant l’intervention de la Cour.

Le juge Rothstein, J.C.A.: L’article 98 ne prescrit pas une évaluation de la nécessité. Le paragraphe 98(2) dispose que l’Office doit examiner la question de savoir si «l’emplacement de la ligne est convenable» et non si la construction de la ligne est convenable. De par la distinction faite entre la construction et l’emplacement de la ligne, on a restreint le rôle de l’Office au seul examen du caractère convenable de l’emplacement de la ligne. Aucun critère des besoins n’est implicite.

1) Dans le contexte d’une décision touchant l’emplacement, l’expression «besoins en matière de service et d’exploitation ferroviaires» ne vise que les besoins qui permettront à la compagnie de chemin de fer de fournir un service à ses clients. Elle ne se réfère pas à la nécessité de la ligne. L’expression «besoins en matière de service et d’exploitation ferroviaires» porte sur l’utilisation efficace de l’équipement, de l’infrastructure et des équipes existants, ainsi que sur les besoins opérationnels, notamment les remblais de voie ferrée visant à permettre le transport du volume de trafic offert, tous des facteurs dont l’Office a tenu compte.

L’expression «intérêts des localités» réfère à la situation où les localités soumettent à l’Office leurs craintes concernant l’emplacement de la ligne de chemin de fer et où l’Office tient compte de ces craintes pour décider si l’emplacement est convenable. Il est loisible à l’Office de décider qu’un emplacement n’est pas convenable, mais ce faisant il ne doit pas tenir compte de la question de savoir si la ligne est nécessaire. La nécessité de la ligne sera présumée du fait de la demande présentée par la compagnie de chemin de fer. Introduire dans le paragraphe 98(2) un critère des besoins reviendrait à ne tenir aucun compte de la politique nationale des transports, qui veut que la concurrence et les forces du marché soient les principaux facteurs en jeu pour décider si une ligne de chemin de fer devrait être construite, et à imposer une forme de réglementation économique quand ce n’est pas nécessaire pour répondre aux besoins des expéditeurs en matière de transport. Il n’est nulle part question dans l’article 98 d’un critère, exprès ou implicite, de l’intérêt public ou d’un critère d’aide au développement du commerce. Conformément au virage vers la déréglementation de l’industrie du transport ferroviaire, la *Loi sur les*

would be inconsistent with this limited role for the Agency to construe section 98 as requiring a needs test for the construction of a railway line.

(2) Once the Agency decided that it was necessary to consider need and alternatives, it had an obligation to carry out such assessment itself. Had the Agency expressed no view of its own with respect to need and alternatives, it would have declined to exercise jurisdiction. Although clearly deferring to the views and objectives of UCC and CPR to a considerable extent, the Agency did express its own view.

The Agency found need based upon UCC's decision to have direct access by CPR and CPR's desire to increase its polyethylene market share by providing direct access to UCC. The Agency was entitled to base its decision on need and alternatives on what it was told by UCC and CPR. Business or commercial needs are a legitimate basis for rejecting alternatives. Both UCC and CPR are assuming a risk and incurring costs with such construction. They would not do so if they thought that an alternative was more attractive. UCC and CPR are much better placed than the Agency to make these assessments. The Agency expressly accepted the assessments of UCC and CPR and in doing so, made a decision on need and alternatives. It did not have to go further. Paragraph 16(1)(e) does not prescribe the degree of consideration required of the Agency on the question of need and alternatives. As the determination of whether to consider need and alternatives is discretionary, it is within the Agency's discretion to decide the nature and extent of its consideration of these factors. Unless there is a clear conflict, which there was not, the Agency must respect both Parliament's express deregulatory intention under the CTA and Parliament's vesting it with environmental decision-making power under the CEAA.

The Agency concluded that the construction of the railway line would not have any significant adverse environmental effects upon the implementation of CPR's proposed mitigation measures. It determined that any order to approve construction would include conditions requiring CPR to implement its mitigation undertakings. It carried out its responsibility under paragraphs 16(1)(a) to (d) and did not decline to exercise its jurisdiction under paragraph 16(1)(e).

transports au Canada a restreint le rôle de l'Office quant à la réglementation de l'entrée dans l'industrie du transport ferroviaire au Canada et au contrôle de la construction de nouvelles lignes de chemin de fer. Interpréter l'article 98 de manière à exiger l'application d'un critère des besoins relativement à la construction d'une ligne de chemin de fer est incompatible avec le rôle limité attribué à l'Office.

2) Une fois que l'Office eut décidé qu'il était nécessaire d'examiner la nécessité de la ligne et les solutions de rechange, il était dans l'obligation de faire cette évaluation lui-même. Si l'Office n'avait exprimé aucun point de vue personnel sur les questions de la nécessité et des solutions de rechange, il aurait refusé d'exercer sa compétence. Bien qu'il se soit clairement appuyé dans une large mesure sur les points de vue et les objectifs de UCC et du CP, l'Office a exprimé son propre point de vue.

L'Office s'est appuyé sur la décision de UCC de voir à ce que le CP ait un accès direct et sur le désir du CP d'élargir sa part du marché de polyéthylène en desservant directement UCC pour conclure que la ligne de chemin de fer était nécessaire. L'Office avait le droit de faire reposer sa décision concernant la nécessité et les solutions de rechange sur les déclarations de UCC et du CP. Les besoins commerciaux sont une raison légitime de rejeter des solutions de rechange. UCC et le CP prennent un risque et engagent des frais dans le cadre de tels travaux. Ils ne le feraient pas s'ils étaient d'avis qu'une solution de rechange était plus intéressante. UCC et le CP sont beaucoup mieux placés que l'Office pour faire ces évaluations. L'Office a expressément accepté les évaluations de UCC et du CP et, ce faisant, a pris une décision fondée sur la nécessité et les solutions de rechange. Il n'avait pas besoin d'aller plus loin. L'alinéa 16(1)(e) de la LCÉE ne précise pas jusqu'où l'Office doit pousser son examen de la question de la nécessité et des solutions de rechange. De même que l'Office a la faculté d'examiner la nécessité et les solutions de rechange, de même il a la faculté de décider la nature et l'étendue de l'examen de ces facteurs. Sauf incompatibilité manifeste, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, l'Office devrait tenter de respecter à la fois l'intention expresse du législateur en matière de déréglementation en vertu de la LTC et le pouvoir décisionnel que lui a conféré le législateur en matière environnementale sous le régime de la LCÉE.

L'Office a conclu que la construction de la ligne de chemin de fer n'aurait pas d'effets environnementaux négatifs importants si les mesures d'atténuation proposées par le CP étaient mises en œuvre. L'Office a conclu qu'un arrêté approuvant la construction de la ligne de chemin de fer serait assorti de conditions obligeant le CP à donner suite à ses engagements en matière d'atténuation. L'Office a exécuté les attributions prévues aux alinéas 16(1)(a) à (d) et n'a pas refusé d'exercer la compétence prévue à l'alinéa 16(1)(e).

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, ss. 5, 41(1), 98(2).
Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37, s. 16(1)(e).
National Transportation Act, 1987, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28.
Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, s. 127.
Railway Interswitching Regulations, SOR/88-41.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Upper Lakes Group Inc. v. Canada (National Transportation Agency), [1995] 3 F.C. 395; 125 D.L.R. (4th) 204; 62 C.P.R. (3d) 167; 181 N.R. 103 (C.A.).

APPEARANCES:

Darin J. Hannaford for appellant.
Ron Ashley for respondent Canadian Transportation Agency.
Glen H. Poelman and *Paul A. Guthrie* for respondent Canadian Pacific Railway Company.
William G. McMurray for intervener Canadian National Railways.

SOLICITORS OF RECORD:

Miller Thomson, Edmonton, for appellant.
Canadian Transportation Agency, Hull, Quebec, for respondent Canadian Transportation Agency.
MacLeod Dixon, Calgary, for respondent Canadian Pacific Railway Company.
Canadian National Railways, Montréal, for intervener Canadian National Railways.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] ISAAC C.J.: I have had the privilege of reading, in draft, the reasons for judgment which my colleague, Rothstein J.A., has prepared in this appeal.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37, art. 16(1)e (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 22).
Loi de 1987 sur les transports nationaux, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28.
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 127.
Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10, art. 5, 41(1), 98(2).
Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire, DORS/88-41.

JURISPRUDENCE

DÉCISION EXAMINÉE:

Upper Lakes Group Inc. c. Canada (Office national des transports), [1995] 3 C.F. 395; 125 D.L.R. (4th) 204; 62 C.P.R. (3d) 167; 181 N.R. 103 (C.A.).

ONT COMPARU:

Darin J. Hannaford pour l'appelante.
Ron Ashley pour l'intimé l'Office des transports du Canada.
Glen H. Poelman et *Paul A. Guthrie* pour l'intimé le Canadien Pacifique Limitée.
William G. McMurray pour l'intervenant les Chemins de fer nationaux du Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Miller Thomson, Edmonton, pour l'appelante.
Office des transports du Canada, Hull (Québec), pour l'intimé l'Office des transports du Canada.
MacLeod Dixon, Calgary, pour l'intimé le Canadien Pacifique Limitée.
Les Chemins de fer nationaux du Canada, Montréal, pour l'intervenant les Chemins de fer nationaux du Canada.

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

[1] LE JUGE EN CHEF ISAAC: J'ai eu le privilège de lire les motifs préliminaires que mon collègue le juge Rothstein a préparés dans le cadre du présent appel.

[2] While I am in agreement with his proposed disposition, I prefer, nevertheless, to rest my concurrence on the simple ground that the appellant has not demonstrated that the Canadian Transportation Agency committed any error that would warrant the interference of this Court.

[3] I, too, would dismiss this appeal with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROTHSTEIN J.A.:

ISSUES

[4] This is an appeal, leave having been granted, under subsection 41(1) of the *Canada Transportation Act*,¹ from an order of the Canadian Transportation Agency (Agency) dated April 21, 1998, approving the construction of a line of railway. There are two issues to be decided:

(A) Did the Agency decline to exercise its jurisdiction by failing to consider the need for the railway line under subsection 98(2) of the *Canada Transportation Act*?

(B) Did the Agency decline to exercise its jurisdiction by failing to assess the need for, and alternatives to, the railway line under paragraph 16(1)(e) of the *Canadian Environmental Assessment Act*?²

FACTS

[5] On December 22, 1997, the Canadian Pacific Railway Company (CPR), pursuant to subsection 98(2) of the *Canada Transportation Act*, applied to the Agency for approval of the construction of a 12.6 km line of railway between mile 103.2 of its Lacombe subdivision in central Alberta and the polyethylene facility of Union Carbide Canada Inc. (UCC) at Prentiss, Alberta. The line of railway would give CPR direct access to UCC's polyethylene facility, that is to

[2] Bien que je souscrive au dispositif qu'il propose, je préfère malgré tout faire reposer ma décision sur le simple motif que l'appelante n'a pas démontré que l'Office des transports du Canada a commis une erreur justifiant l'intervention de la Cour.

[3] Je suis également d'avis de rejeter le présent appel avec dépens.

* * *

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

LES QUESTIONS EN LITIGE

[4] Il s'agit d'un appel interjeté sur autorisation obtenue en vertu du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les transports au Canada*¹ contre l'arrêté en date du 21 avril 1998 par lequel l'Office des transports du Canada a approuvé la construction d'une ligne de chemin de fer. Les deux questions en litige sont les suivantes:

A) L'Office a-t-il refusé d'exercer sa compétence en n'examinant pas la nécessité de la ligne de chemin de fer en vertu du paragraphe 98(2) de la *Loi sur les transports au Canada*?

B) L'Office a-t-il refusé d'exercer sa compétence en n'examinant pas la nécessité de la ligne de chemin de fer et les solutions de rechange en vertu de l'alinéa 16(1)e) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*?²

LES FAITS

[5] Le 22 décembre 1997, le Canadien Pacifique Limitée (CP) a, conformément au paragraphe 98(2) de la *Loi sur les transports au Canada*, demandé à l'Office d'approuver la construction d'une ligne de chemin de fer de 12,6 km entre le mille 103,2 de sa subdivision Lacombe située dans le centre de l'Alberta et l'installation de polyéthylène de la firme Union Carbide Canada Inc. (UCC) située à Prentiss (Alberta). Cette ligne de chemin de fer donnerait au CP un accès

say, CPR's locomotives and trains would be able to operate directly to and from the UCC facility. Previously, only Canadian National Railway Company (CN) had a line of railway to the UCC facility and cars for movement over the lines of CPR had to be interchanged with CN at Red Deer and moved over CN's line in CN's trains between Red Deer and the UCC facility. This is called interswitching. The CPR line would provide a second railway line to the facility and render CPR a direct competitor to CN in the transportation of polyethylene from UCC's facility to markets in Canada and the United States.

[6] The appellant opposed CPR's application on the basis that a second line of railway to the UCC facility was not necessary. Her concerns involved adverse environmental effects, public safety and land use. The appellant's position was that UCC could have access to CPR service through interswitching. Under the *Railway Interswitching Regulations* [SOR/88-41], CN, at regulated rates, is obliged to move CPR cars over its line between the UCC facility and the interchange with CPR at Red Deer. The appellant said that CPR and UCC were required to demonstrate that interswitching would not be satisfactory to meet their commercial interests. Alternatively the appellant said that CPR could apply to the Agency for an order allowing it to operate its locomotives and trains over CN's line, serving the UCC facility at Prentiss. This is called running rights. Again, the appellant said that it must be demonstrated that running rights would not be an adequate alternative to meet UCC's and CPR's business objectives.

ANALYSIS

Section 98 of the *Canada Transportation Act*

[7] Section 98 of the *Canada Transportation Act* provides:

direct à l'installation de polyéthylène de UCC, c'est-à-dire que les locomotives et les trains du CP seraient en mesure de desservir directement l'installation de UCC. Avant cela, seule la Compagnie des chemins de fer nationaux (CN) avait une ligne de chemin de fer qui desservait l'installation de UCC, et les wagons en circulation sur les lignes du CP devaient être échangés avec le CN à Red Deer et devaient circuler sur la ligne du CN dans des trains du CN entre Red Deer et l'installation de UCC. C'est ce qu'on appelle une interconnexion. La ligne de chemin de fer du CP fournirait une deuxième ligne de chemin de fer desservant l'installation de UCC et ferait du CP un concurrent direct du CN comme transporteur de polyéthylène entre cette installation et des marchés situés au Canada et aux États-Unis.

[6] L'appelante s'est opposée à la demande du CP en invoquant l'inutilité d'une deuxième ligne de chemin de fer desservant l'installation de UCC. Ses craintes se rapportaient aux effets environnementaux négatifs, à la sécurité publique et à l'utilisation des terres. Selon la thèse de l'appelante, UCC pouvait avoir accès au service du CP au moyen d'une interconnexion. Suivant le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire* [DORS/88-41], le CN, à des prix fixés par règlement, est obligé de faire circuler les wagons du CP sur sa ligne entre l'installation de UCC et le lieu de correspondance avec le CP à Red Deer. L'appelante a déclaré que le CP et UCC étaient dans l'obligation de prouver que l'interconnexion ne répondrait pas à leurs intérêts commerciaux. Subsidiairement, l'appelante a déclaré que le CP pouvait demander à l'Office de prendre un arrêté l'autorisant à exploiter ses locomotives et ses trains sur la ligne du CN qui dessert l'installation de UCC à Prentiss. C'est ce qu'on appelle des droits de circulation. Une fois de plus, l'appelante a déclaré qu'il doit être démontré que des droits de circulation ne constitueraient pas une solution de rechange satisfaisante pour réaliser les objectifs commerciaux de UCC et du CP.

ANALYSE

L'article 98 de la *Loi sur les transports au Canada*

[7] L'article 98 de la *Loi sur les transports au Canada* dispose:

98. (1) A railway company shall not construct a railway line without the approval of the Agency.

(2) The Agency may, on application by the railway company, grant the approval if it considers that the location of the railway line is reasonable, taking into consideration requirements for railway operations and services and the interests of the localities that will be affected by the line.

(3) No approval is needed for the construction of a railway line

- (a) within the right of way of an existing railway line; or
- (b) within a 100 m of the centre line of an existing railway line for a distance of no more than 3 km.

[8] Section 98 requires a railway company to obtain Agency approval before a line of railway is constructed, unless the line is within an existing line or close to an existing line and not more than 3 km in length. The Agency may grant approval if it considers that the location of the line is reasonable, considering requirements for railway operations and services and the interests of the affected localities. The question is whether, when approval for the construction is sought, a railway company must demonstrate a need for the line. The appellant says that the words “taking into consideration requirements for railway operations and services” mean that need is to be assessed. It is argued that in order to assess these requirements, it is necessary to consider the already existing CN line and the availability of interswitching and the possibility of running rights for CPR over the CN line. In considering the interests of the localities, the appellant says that it is necessary to consider whether the line is necessary at all. The appellant argues that the location of the line can only be found to be reasonable if the line itself is in fact needed.

[9] I am unable to accept the appellant’s contention that section 98 requires an assessment of need. Subsection 98(2) requires the Agency to focus on whether the “location of the railway line is reasonable” [under-

98. (1) La construction d’une ligne de chemin de fer par une compagnie de chemin de fer est subordonnée à l’autorisation de l’Office.

(2) Sur demande de la compagnie, l’Office peut accorder l’autorisation s’il juge que l’emplacement de la ligne est convenable, compte tenu des besoins en matière de service et d’exploitation ferroviaires et des intérêts des localités qui seront touchées par celle-ci.

(3) La construction d’une ligne de chemin de fer à l’intérieur du droit de passage d’une ligne de chemin de fer existante ou, s’il s’agit d’une ligne de chemin de fer d’au plus trois kilomètres de long, à 100 mètres ou moins de l’axe d’une telle ligne n’est pas subordonnée à l’autorisation.

[8] L’article 98 oblige une compagnie de chemin de fer à obtenir l’autorisation de l’Office avant de construire une ligne de chemin de fer, à moins que la ligne ne soit située à l’intérieur d’une ligne de chemin de fer existante ou, s’il s’agit d’une ligne de chemin de fer d’au plus trois kilomètres de long, à proximité d’une ligne de chemin de fer existante. L’Office peut accorder une autorisation s’il est d’avis que l’emplacement de la ligne est convenable, compte tenu des besoins en matière de service et d’exploitation ferroviaires et des intérêts des localités touchées. La question est de savoir si la compagnie de chemin de fer qui demande une autorisation doit prouver que la ligne de chemin de fer est nécessaire. L’appelante affirme que les mots «compte tenu des besoins en matière de service et d’exploitation ferroviaires» signifient qu’il faut évaluer la nécessité de la ligne. Il est allégué que pour évaluer ces besoins, il est nécessaire de tenir compte de la ligne de chemin de fer existante du CN, de la possibilité d’une interconnexion et de la possibilité que le CP obtienne des droits de circulation sur la ligne du CN. S’agissant des intérêts des localités, l’appelante affirme qu’il est nécessaire d’examiner la question de savoir si la ligne est vraiment nécessaire. L’appelante soutient que l’emplacement de la ligne de chemin de fer ne peut être jugé convenable que si la ligne elle-même est effectivement nécessaire.

[9] Je suis incapable d’accepter la prétention de l’appelante selon laquelle l’article 98 prescrit une évaluation de la nécessité. Le paragraphe 98(2) dispose que l’Office doit examiner la question de

lining added]. It is significant that although the application is for approval to construct a railway line, the Agency is not mandated to consider whether the construction of the line is reasonable. That may have imported a needs test. On the contrary, it is apparent that Parliament distinguished between construction and location, limiting the Agency's role to considering only the reasonableness of the location of the line. There is no needs test implied in a consideration of the reasonableness of the location of the line.

[10] Nor do the words "taking into consideration requirements for railway operations and services" suggest that the need for the line is a relevant consideration for the Agency. In the context of a location decision, "requirements for railway operations and services" refers only to those requirements that will enable the railway company to provide service to its customers. It does not refer to the need for the line. In this case the Agency considered the efficient use of existing equipment, infrastructure and rail crews, as well as operational requirements including track grades to allow carriage of the amount of traffic offered. These are the types of matters contemplated by the words "requirements for railway operations and services".

[11] Nor does the requirement to consider the "interests of the localities" import consideration of whether or not the line is needed. What is contemplated is localities bringing to the attention of the Agency their concerns respecting the location of the line and the Agency having regard to those concerns in determining whether the location is reasonable. It is, of course, open to the Agency to determine that a location is not reasonable, in which case it will not grant approval for the construction of the line. However, in making that assessment, the Agency is not to take into account whether the line is needed. The need for the line will be presumed by reason of the application made by the railway company.

savoir si «l'emplacement de la ligne est convenable» [soulignement ajouté]. Il est significatif que, même si la demande se rapporte à l'autorisation de construire une ligne de chemin de fer, l'Office ne soit pas tenu d'examiner la question de savoir si la construction de la ligne est convenable. Pareille exigence aurait pu faire intervenir un critère des besoins. Au contraire, il semble bien que le législateur a fait une distinction entre la construction et l'emplacement de la ligne, et a restreint le rôle de l'Office au seul examen du caractère convenable de l'emplacement de la ligne. Aucun critère des besoins n'est implicite dans l'examen du caractère convenable de l'emplacement de la ligne.

[10] De plus, les mots «compte tenu des besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires» ne donnent pas à entendre que la nécessité de la ligne est un facteur pertinent pour l'Office. Dans le contexte d'une décision touchant l'emplacement, l'expression «besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires» ne vise que les besoins qui permettront à la compagnie de chemin de fer de fournir un service à ses clients. Elle ne se réfère pas à la nécessité de la ligne. Dans la présente espèce, l'Office a tenu compte de l'utilisation efficiente de l'équipement, de l'infrastructure et des équipes existants, ainsi que des besoins opérationnels, notamment les remblais de voie ferrée visant à permettre le transport du volume de trafic offert. Ce sont les genres de questions visées par les mots «besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires».

[11] D'autre part, l'obligation de tenir compte des «intérêts des localités» ne fait pas intervenir l'examen de la question de savoir si la ligne est nécessaire. La Loi prévoit que les localités soumettent à l'Office leurs craintes concernant l'emplacement de la ligne de chemin de fer et que l'Office tient compte de ces craintes pour décider si l'emplacement est convenable. Il est évidemment loisible à l'Office de décider qu'un emplacement n'est pas convenable, auquel cas il n'accordera pas l'autorisation de construire la ligne de chemin de fer. Toutefois, pour faire cette évaluation, l'Office ne doit pas tenir compte de la question de savoir si la ligne est nécessaire. La nécessité de la ligne sera présumée du fait de la demande présentée par la compagnie de chemin de fer.

[12] This interpretation of subsection 98(2) is consistent with the national transportation policy set forth in section 5 of the *Canada Transportation Act*. Section 5 provides in relevant part:

5. It is hereby declared that a safe, economic, efficient and adequate network of viable and effective transportation services . . . is essential to serve the transportation needs of shippers . . . and that those objectives are most likely to be achieved when all carriers are able to compete, both within and among the various modes of transportation, under conditions ensuring that . . .

. . .

(b) competition and market forces are, whenever possible, the prime agents in providing viable and effective transportation services,

(c) economic regulation of carriers and modes of transportation occurs only in respect of those services and regions where regulation is necessary to serve the transportation needs of shippers and travellers and that such regulation will not unfairly limit the ability of any carrier or mode of transportation to compete freely with any other carrier or mode of transportation.

[13] To read into subsection 98(2) a needs test would ignore the policy that competition and market forces are the prime agents in determining whether a line of railway should be constructed and would impose a form of economic regulation when it is not necessary to serve the transportation needs of shippers. This would be contrary to the national transportation policy.

[14] Finally, it is instructive to consider section 98 in the context of the trend toward deregulation of the transportation industry in Canada over the last three decades. In referring to the predecessor legislation, the *National Transportation Act, 1987* [R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28], Isaac C.J., in *Upper Lakes Group Inc. v. Canada (National Transportation Agency)*,³ although in dissent in the result, accurately describes, in my view, the legislative history up to the time of that case. At pages 412-413 he states:

[12] Cette interprétation du paragraphe 98(2) est compatible avec la politique nationale des transports énoncée à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*. Les passages pertinents de l'article 5 sont les suivants:

5. Il est déclaré que, d'une part, la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces [. . .] est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs [. . .] et, d'autre part, que ces objectifs sont plus susceptibles de se réaliser en situation de concurrence de tous les transporteurs, à l'intérieur des divers modes de transport ou entre eux, à condition que [. . .]

[. . .]

b) la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que la chose est possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces;

c) la réglementation économique des transporteurs et des modes de transport se limite aux services et aux régions à propos desquels elle s'impose dans l'intérêt des expéditeurs et des voyageurs, sans pour autant restreindre abusivement la libre concurrence entre transporteurs et entre modes de transport;

[13] Introduire dans le paragraphe 98(2) un critère des besoins reviendrait à ne tenir aucun compte de cette politique, qui veut que la concurrence et les forces du marché soient les principaux facteurs en jeu pour décider si une ligne de chemin de fer devrait être construite, et à imposer une forme de réglementation économique quand ce n'est pas nécessaire pour répondre aux besoins des expéditeurs en matière de transport. Cette mesure irait à l'encontre de la politique nationale des transports.

[14] Enfin, il est instructif d'examiner l'article 98 dans le contexte de la tendance à la déréglementation de l'industrie des transports au Canada au cours des trois dernières décennies. Dans les remarques qu'il a faites sur la loi remplacée, soit la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* [L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28], dans l'arrêt *Upper Lakes Group Inc. c. Canada (Office national des transports)*³, le juge en chef Isaac, bien que dissident quant au résultat, a décrit avec précision, selon moi, l'historique législatif jusqu'à la date de cette décision. Aux pages 412 et 413, il déclare:

The Act [*National Transportation Act, 1987*] is one of a number of statutes enacted by Parliament in the last decade to give effect to the policy, still in vogue, of deregulation of the national economy. This development signalled a marked departure in national economic management from the regime, in existence since the early years of Confederation, in which key sectors of the national economy were regulated by the state. Under this new dispensation the economy would be driven not by state regulation but by market forces. Henceforth, the role of the state would be to provide a framework in which market forces could have free reign The most important of these is the *National Transportation Act, 1987*, in issue here, which effectively deregulated air transportation in Canada south of the 60th parallel and adopted market oriented rules to facilitate intramodal rail competition and to break down joint rate setting by railways. It is said that this statute is the cornerstone of the strategy of the Government of Canada to develop a competitive transportation system serving the diverse needs of Canadian travellers and shippers. The goal of this legislation is to replace reliance upon state regulation of the transportation sector with decisions made in reaction to the market-place. Henceforth, transportation decisions would be governed more by the needs and wants of shippers and travellers than by the state. [Footnotes omitted.]

[15] The *Canada Transportation Act* is a further step towards deregulation of the transportation industry in Canada. In this respect, it is relevant to compare section 98 of the *Canada Transportation Act* with a predecessor provision, section 127 of the *Railway Act*.⁴ Section 127 provided in part:

127. (1) The Commission, if satisfied that the branch line is necessary in the public interest or for the purpose of giving increased facilities to business, and if satisfied with the location of the branch line . . . may . . . authorize the construction

Nowhere in section 98 is there, express or implied, a public interest test, or an increased facilities to business test. All that is left is the location test. This change is in keeping with Canada's move towards deregulation of the railway industry as described by Isaac C.J. in *Upper Lakes Group, supra*. In accordance with this trend toward deregulation, the *Canada*

La Loi [*Loi de 1987 sur les transports nationaux*] est l'une des nombreuses lois adoptées par le législateur depuis une dizaine d'années dans le but de donner effet à la politique, toujours en vogue, de la déréglementation de l'économie nationale. Depuis l'adoption de cette politique, la gestion de l'économie nationale s'est considérablement éloignée du régime en place depuis les débuts de la Confédération et selon lequel les secteurs-clés de l'économie nationale étaient réglementés par l'État. En vertu de cette nouvelle orientation, l'économie ne serait plus réglementée par l'État, mais plutôt par les forces du marché. Le rôle de l'État se limiterait donc à fournir le cadre à l'intérieur duquel les forces du marché auraient libre cours. [. . .] La plus importante de ces lois est la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, dont il est question en l'espèce, qui a donné effet à la déréglementation du transport aérien au Canada au sud du 60^e parallèle et a mis en vigueur des règles axées sur le marché pour favoriser la concurrence ferroviaire intra-modale et mettre un terme à l'établissement de prix communs par les compagnies de chemin de fer. Il a été dit de cette loi qu'elle était la pierre angulaire de la stratégie du gouvernement canadien visant à mettre en place un système de transport concurrentiel capable de répondre aux divers besoins des voyageurs et des expéditeurs canadiens. L'objectif de cette loi est le suivant: en l'absence de réglementation gouvernementale, permettre au secteur des transports d'évoluer en fonction des décisions se fondant sur les réactions du marché. De cette façon, les décisions en matière de transport seraient davantage fonction des besoins des expéditeurs et des voyageurs que de l'État. [Notes de bas de page omises.]

[15] La *Loi sur les transports au Canada* est un autre pas vers la déréglementation de l'industrie des transports au Canada. À cet égard, il est utile de comparer l'article 98 de la *Loi sur les transports au Canada* avec la disposition remplacée, soit l'article 127 de la *Loi sur les chemins de fer*.⁴ L'article 127 disposait notamment ce qui suit:

127. (1) Si la Commission constate que l'embranchement est nécessaire, dans l'intérêt public ou pour aider au développement du commerce, et si elle accepte le tracé de cet embranchement [. . .] elle peut autoriser par écrit la construction de l'embranchement [. . .]

Il n'est nulle part question dans l'article 98 d'un critère, exprès ou implicite, de l'intérêt public ou d'un critère pour aider au développement du commerce. Il ne reste plus que le critère de l'emplacement. Ce changement est compatible avec le virage du Canada vers la déréglementation de l'industrie du transport ferroviaire évoqué par le juge en chef Isaac dans

Transportation Act has limited the Agency's role in regulating entry into the railway business in Canada and its role in controlling the construction of new railway lines. It is inconsistent with this limited role for the Agency that section 98 be construed as requiring a needs test for the construction of a railway line.

[16] For all of these reasons I am satisfied that the Agency did not err in not considering the need for the line under subsection 98(2) of the *Canada Transportation Act*.

Subsection 16(1) of the *Canadian Environmental Assessment Act*

[17] The Agency found that upon the filing of CPR's application under subsection 98(2) of the *Canada Transportation Act*, the Agency became the "responsible authority" under the *Canadian Environmental Assessment Act* [CEAA], being required to ensure that an environmental assessment of the line be conducted. It is not necessary to embark upon a detailed analysis of the CEAA. It is only necessary to focus on section 16 of the CEAA which provides for factors to be considered in the environmental assessment process.

[18] Subsection 16(1) provides:

16. (1) Every screening or comprehensive study of a project and every mediation or assessment by a review panel shall include a consideration of the following factors:

(a) the environmental effects of the project, including the environmental effects of malfunctions or accidents that may occur in connection with the project and any cumulative environmental effects that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out;

(b) the significance of the effects referred to in paragraph (a);

(c) comments from the public that are received in accordance with this Act and the regulations;

l'arrêt *Upper Lakes Group*, précité. Conformément à ce virage, la *Loi sur les transports au Canada* a restreint le rôle de l'Office quant à la réglementation de l'entrée dans l'industrie du transport ferroviaire au Canada et au contrôle de la construction de nouvelles lignes de chemin de fer. Interpréter l'article 98 de manière à exiger l'application d'un critère des besoins relativement à la construction d'une ligne de chemin de fer est incompatible avec le rôle limité attribué à l'Office.

[16] Pour tous ces motifs, je suis convaincu que l'Office n'a pas commis d'erreur en n'examinant pas la nécessité de la ligne en vertu du paragraphe 98(2) de la *Loi sur les transports au Canada*.

Le paragraphe 16(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

[17] L'Office a conclu qu'au moment du dépôt de la demande du CP en vertu du paragraphe 98(2) de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office est devenu l'«autorité responsable» en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* [LCÉE] puisqu'il était tenu de veiller à ce qu'une évaluation environnementale de la ligne soit faite. Il n'est pas nécessaire d'entreprendre une analyse approfondie de la LCÉE. Il suffit simplement d'examiner l'article 16 de la LCÉE, qui énonce les facteurs dont il faut tenir compte dans le cadre du processus d'évaluation environnementale.

[18] Le paragraphe 16(1) dispose:

16. (1) L'examen préalable, l'étude approfondie, la médiation ou l'examen par une commission d'un projet portent notamment sur les éléments suivants:

a) les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;

b) l'importance des effets visés à l'alinéa a);

c) les observations du public à cet égard, reçues conformément à la présente loi et aux règlements;

(d) measures that are technically and economically feasible and that would mitigate any significant adverse environmental effects of the project; and

(e) any other matter relevant to the screening, comprehensive study, mediation or assessment by a review panel, such as the need for the project and alternatives to the project, that the responsible authority or, except in the case of a screening, the Minister after consulting with the responsible authority, may require to be considered.

With specific reference to paragraph 16(1)(e), the Agency ruled that it would consider the need for the line and alternatives in the context of its environmental assessment. The appellant acknowledges that under paragraph 16(1)(e), the Agency has a discretion to decide whether or not to consider need for the line and alternatives. However, it is said that once the Agency decided to assess need and alternatives, it was obliged to perform that function itself and make its own determinations on those issues. The appellant says the Agency failed to do so and that such failure constitutes a declining of jurisdiction.

[19] I agree with the appellant that once the Agency decided that it was necessary to consider need and alternatives, it had an obligation to carry out such assessment itself. The question then is whether the Agency's reasons disclose that it carried out an assessment of need and alternatives.

[20] In its reasons, the Agency stated that it considered the need for the project and alternatives to the project:

In the preparation of the screening report, the Agency considered among other things:
 – the need for the project;
 – alternatives to the project; . . .

[21] The Agency expressed the opinion that need and alternatives were dependent on UCC's decision that it required direct access to CPR to serve its polyethylene plant expansion and CPR's objective to improve its share of the Canadian polyethylene transportation market. The Agency then went on to consider the trucking, slurry pipeline and the other

d) les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet;

e) tout autre élément utile à l'examen préalable, à l'étude approfondie, à la médiation ou à l'examen par une commission, notamment la nécessité du projet et ses solutions de rechange,—dont l'autorité responsable ou, sauf dans le cas d'un examen préalable, le ministre, après consultation de celle-ci, peut exiger la prise en compte.

S'appuyant expressément sur l'alinéa 16(1)e), l'Office a statué qu'il examinerait la nécessité de la ligne et les solutions de rechange dans le cadre de son évaluation environnementale. L'appelante reconnaît qu'en vertu de l'alinéa 16(1)e), l'Office a le pouvoir discrétionnaire de décider s'il convient d'examiner la nécessité de la ligne et les solutions de rechange. Toutefois, elle affirme qu'une fois que l'Office a décidé d'évaluer la nécessité de la ligne et les solutions de rechange, il était dans l'obligation de remplir lui-même cette fonction et de prendre ses propres décisions sur ces questions. L'appelante affirme que l'Office ne l'a pas fait et que pareille omission constitue un refus d'exercer sa compétence.

[19] Je conviens avec l'appelante qu'une fois que l'Office a décidé qu'il était nécessaire d'examiner la nécessité de la ligne et les solutions de rechange, il était dans l'obligation de faire cette évaluation lui-même. Il s'agit alors de savoir s'il ressort des motifs invoqués par l'Office qu'il a effectué une évaluation de la nécessité et des solutions de rechange.

[20] Dans ses motifs, l'Office déclare qu'il a examiné la nécessité du projet et ses solutions de rechange:

[TRADUCTION]
 Dans la préparation du rapport d'examen préalable, l'Office a notamment examiné:
 – la nécessité du projet;
 – ses solutions de rechange; [. . .]

[21] L'Office a exprimé le point de vue que la nécessité et les solutions de rechange étaient subordonnées à la décision de UCC qu'elle avait besoin d'un accès direct au CP dans le cadre de l'agrandissement de son usine de polyéthylène, et à l'objectif du CP d'améliorer sa part de marché du transport de polyéthylène au Canada. L'Office a ensuite examiné les

railway alternatives. The Agency then concluded that need had been established and that the alternatives would not meet that need.

[22] The argument of the appellant here is that the Agency delegated to UCC and CPR the determination of need and the inadequacy of alternatives, and therefore did not carry out the mandate it had undertaken. For example, with respect to the trucking and slurry pipeline alternatives, the Agency, after stating that it did not disagree with UCC's decision to reject these alternatives, says:

Such decisions must remain in the hands of the business operator, in this case the shipper of the polyethylene, CC.

The balance of the Agency's reasons on need and alternatives contain similar references, deferring to UCC and CPR the determination of need and the desirability of alternatives.

[23] If decisions as to need and the desirability of alternatives are to remain with UCC and CPR, has the Agency declined to exercise its jurisdiction? I think if the Agency expressed no view of its own with respect to need and alternatives, it would have declined to exercise jurisdiction.

[24] However here, although clearly deferring to the views and objectives of UCC and CPR to a considerable extent, the Agency did express its own view. It did not disagree with UCC's rejection of the trucking and pipeline alternatives. It acknowledged that indirect access was less attractive from a shipper's point of view than direct service, and that direct service is inherently more efficient and effective. It noted that the risk of operational problems relating to scheduling and dispatch are of concern with respect to running rights. The Agency found that there was a risk to UCC's ability to provide service to its customers arising from the need for coordination between two

solutions de rechange que constituaient le transport par camion, le transport par pipeline à suspension et d'autres solutions ferroviaires. L'Office a finalement conclu que la preuve de la nécessité avait été faite et que les solutions de rechange ne répondraient pas aux besoins.

[22] L'argument invoqué par l'appelante à cet égard est que l'Office a délégué à UCC et au CP la prise d'une décision sur la nécessité et le caractère inadéquat des solutions de rechange, et, partant, n'a pas exécuté le mandat dont il était investi. À titre d'exemple, en ce qui concerne les solutions de rechange que sont le transport par camion et le transport par pipeline à suspension, l'Office a déclaré, après avoir indiqué qu'il n'était pas contre la décision de UCC de rejeter ces solutions de rechange:

[TRADUCTION] De telles décisions doivent être laissées à l'exploitant de l'entreprise, en l'espèce l'expéditeur du polyéthylène, CC.

Les autres motifs invoqués par l'Office concernant la nécessité et les solutions de rechange contiennent des remarques similaires, par lesquelles l'Office laisse à UCC et au CP le soin de se prononcer sur la nécessité et le caractère opportun des solutions de rechange.

[23] Si les décisions concernant la nécessité et le caractère opportun des solutions de rechange reviennent à UCC et au CP, l'Office a-t-il refusé d'exercer sa compétence? À mon avis, si l'Office n'avait exprimé aucun point de vue personnel sur les questions de la nécessité et des solutions de rechange, il aurait refusé d'exercer sa compétence.

[24] Toutefois, dans la présente espèce, bien qu'il se soit clairement appuyé dans une large mesure sur les points de vue et les objectifs de UCC et du CP, l'Office a exprimé son propre point de vue. Il n'était pas contre le rejet par UCC des solutions de rechange que sont le transport par camion et le transport par pipeline. Il a reconnu que, du point de vue d'un expéditeur, un accès indirect était moins intéressant qu'une liaison directe, et qu'une liaison directe est fondamentalement plus adéquate et plus efficace. Il a fait remarquer que les problèmes opérationnels que pourraient poser l'établissement d'horaires et la répartition sont préoccupants en ce qui concerne les

carriers under the running rights option. These are findings of the Agency and they do indicate that the Agency itself considered the question of alternatives.

[25] The Agency found need based upon UCC's decision to have direct access by CPR and CPR's desire to increase its polyethylene market share by providing direct access to UCC. Counsel for CPR referred to this as market need. The appellant seems to take the view that the agency was obliged to conduct a detailed analysis of its own as to whether the alternatives could meet the need and not simply rely on the business objectives of UCC and CPR. However, I think in the circumstances of this case, the Agency was entitled to base its decision on need and alternatives on what it was told by UCC and CPR.

[26] Business or commercial needs are a legitimate basis for rejecting alternatives. The construction of a railway line is not costless. Both UCC and CPR are assuming a risk and incurring costs with such construction. They would not do so if they thought an alternative was more attractive. UCC and CPR are much better placed than the Agency to make these assessments. The Agency expressly accepted the assessments of UCC and CPR and in doing so, made a decision on need and alternatives. It did not have to go further.

[27] Paragraph 16(1)(e) of the CEEA does not prescribe the degree of consideration required of the Agency on the question of need and alternatives. As the determination of whether to consider need and alternatives is discretionary, so is it within the discretion of the Agency to decide the nature and extent of its consideration of these factors.

[28] While the Agency may consider need and alternatives in the context of an environmental assess-

droits de circulation. L'Office a conclu que l'option que sont les droits de circulation mettait en péril la capacité de UCC de desservir ses clients en raison de la nécessité d'assurer une coordination entre deux transporteurs. Ce sont des constatations de l'Office et elles indiquent bel et bien que l'Office lui-même a examiné la question des solutions de rechange.

[25] L'Office s'est appuyé sur la décision de UCC de voir à ce que le CP ait un accès direct et sur le désir du CP d'élargir sa part du marché de polyéthylène en desservant directement UCC pour conclure que la ligne de chemin de fer était nécessaire. C'est ce que l'avocat du CP a appelé la nécessité commerciale. L'appelante semble être d'avis que l'Office était obligé d'effectuer sa propre analyse approfondie de la question de savoir quelles solutions de rechange pourraient répondre à la nécessité et ne pouvait pas simplement s'appuyer sur les objectifs commerciaux de UCC et du CP. J'estime toutefois que, dans les circonstances de l'espèce, l'Office avait le droit de faire reposer sa décision concernant la nécessité et les solutions de rechange sur les déclarations de UCC et du CP.

[26] Les besoins commerciaux sont une raison légitime de rejeter des solutions de rechange. La construction d'une ligne de chemin de fer est onéreuse. UCC et le CP prennent un risque et engagent des frais dans le cadre de tels travaux. Ils ne le feraient pas s'ils étaient d'avis qu'une solution de rechange était plus intéressante. UCC et le CP sont beaucoup mieux placés que l'Office pour faire ces évaluations. L'Office a expressément accepté les évaluations de UCC et du CP et, pour ce faire, a pris une décision fondée sur la nécessité et les solutions de rechange. Il n'avait pas besoin d'aller plus loin.

[27] L'alinéa 16(1)e) de la LCÉE ne précise pas jusqu'où l'Office doit pousser son examen de la question de la nécessité et des solutions de rechange. De même que l'Office a la faculté d'examiner la nécessité et les solutions de rechange, de même il a la faculté de décider la nature et l'étendue de l'examen de ces facteurs.

[28] Bien que l'Office puisse examiner la nécessité et les solutions de rechange dans le cadre d'une

ment, paragraph 16(1)(e) is not a back door means of reempowering the Agency with economic regulatory control over the construction of railway lines. Unless there is a clear conflict, which there is not here, the Agency should strive to harmonize its approach under the CTA and the CEAA. In other words it must respect both Parliament's express deregulatory intention under the CTA and Parliament's vesting it with environmental decision-making power under the CEAA. In cases in which it is able to determine that a project is environmentally acceptable, the Agency may not find it necessary to consider need and alternatives. However, I do not rule out the case of a proposed project having so severe adverse environmental consequences that the Agency may consider it necessary to rigorously analyse the question of need and alternatives.

[29] As required by paragraphs 16(1)(a) to (d) of the CEAA, the Agency considered the adverse environmental effects of the project and the significance of those effects, the comments of the public, CPR's technically and economically feasible mitigation measures and the significance of the effect with implementation of the mitigation measures. In particular the Agency dealt with air quality, hydrology, restoration and follow-up, wildlife, the impact on agriculture, noise and public safety. The Agency concluded that the construction of the railway line would not have any significant adverse environmental effects upon the implementation of CPR's proposed mitigation measures.

[30] The Agency determined that any order to approve construction would include conditions requiring CPR to implement its mitigation undertakings. A detailed restoration plan and a wildlife incident reporting program would have to be submitted and a follow-up program would have to be designed with public notice of the program required. The Agency imposed additional requirements regarding alienation of land at curves and the safe movement of cattle. Additional noise level conditions were imposed.

évaluation environnementale, l'alinéa 16(1)e n'est pas un moyen déguisé de redonner à l'Office un pouvoir de réglementation économique sur la construction de lignes de chemin de fer. Sauf incompatibilité manifeste, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, l'Office devrait tenter d'harmoniser sa démarche en vertu de la LTC et de la LCÉE. En d'autres termes, il doit respecter à la fois l'intention expresse du législateur en matière de déréglementation en vertu de la LTC et le pouvoir décisionnel que lui a conféré le législateur en matière environnementale sous le régime de la LCÉE. Dans les cas où il est en mesure de décider qu'un projet est acceptable sur le plan environnemental, l'Office peut juger inutile d'examiner la nécessité et les solutions de rechange. Toutefois, je n'écarte pas la possibilité qu'un projet puisse avoir des effets environnementaux si négatifs que l'Office puisse juger nécessaire d'analyser rigoureusement la question de la nécessité et des solutions de rechange.

[29] Ainsi que le prescrivent les alinéas 16(1)a) à d) de la LCÉE, l'Office a examiné les effets néfastes pour l'environnement du projet et l'importance de ces effets, les observations reçues du public, les mesures d'atténuation qui sont réalisables sur les plans technique et économique par le CP et l'importance de l'effet avec la mise en œuvre des mesures d'atténuation. En particulier, l'Office a examiné la qualité de l'air, l'hydrologie, la restauration et le suivi, la faune, l'effet sur l'agriculture, le bruit et la sécurité publique. L'Office a conclu que la construction de la ligne de chemin de fer n'aurait pas d'effets environnementaux négatifs importants si les mesures d'atténuation proposées par le CP étaient mises en œuvre.

[30] L'Office a conclu qu'un arrêté approuvant la construction de la ligne de chemin de fer serait assorti de conditions obligeant le CP à donner suite à ses engagements en matière d'atténuation. Un plan de restauration exhaustif et un programme de déclaration d'accident faunique devraient être soumis, et un programme de suivi devrait être conçu avec avis public du programme requis. L'Office a imposé des conditions supplémentaires concernant la cession de terres dans les courbes et le déplacement sûr du bétail. Des conditions supplémentaires concernant le niveau de bruit ont été imposées.

[31] I am satisfied that in the case at bar, the Agency carried out its responsibility under paragraphs 16(1)(a) to (d) and did not decline to exercise its jurisdiction under paragraph 16(1)(e) of the CEEA.

DISPOSITION

[32] The appeal will be dismissed with costs.

DÉCARY J.A.: I agree.

¹ S.C. 1996, c. 10.

² S.C. 1992, c. 37, s. 16(1)(e).

³ [1995] 3 F.C. 395 (C.A.).

⁴ R.S.C., 1985, c. R-3.

[31] Je suis convaincu que, dans la présente espèce, l'Office a exécuté les attributions prévues aux alinéas 16(1)a) à d) et n'a pas refusé d'exercer la compétence prévue à l'alinéa 16(1)e) de la LCÉE.

DISPOSITIF

[32] L'appel sera rejeté avec dépens.

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

¹ L.C. 1996, ch. 10.

² L.C. 1992, ch. 37 [art. 16(1)e) (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 22)].

³ [1995] 3 C.F. 395 (C.A.).

⁴ L.R.C. (1985), ch. R-3.