

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20180717

Dossier : A-203-17

Référence : 2018 CAF 135

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE NEAR
LE JUGE BOIVIN
LE JUGE DE MONTIGNY**

ENTRE :

**COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER
NATIONAUX DU CANADA**

appellante

et

**BNSF RAILWAY COMPANY ET
OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA**

intimés

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 24 mai 2018.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 17 juillet 2018.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NEAR

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE BOIVIN
LE JUGE DE MONTIGNY**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20180717

Dossier : A-203-17

Référence : 2018 CAF 135

**CORAM : LE JUGE NEAR
LE JUGE BOIVIN
LE JUGE RENNIE**

ENTRE :

**COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER
NATIONAUX DU CANADA**

appellante

et

**BNSF RAILWAY COMPANY et
OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA**

intimés

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NEAR

I. Aperçu

[1] La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN) (l'appelante), qui est en désaccord avec BNSF Railway Company (l'intimée) sur l'interprétation du terme « rame de wagons », interjette appel de deux décisions par lesquelles l'Office des transports du Canada

(OTC) a d'abord jugé avoir la compétence nécessaire pour interpréter ce terme, puis a statué sur le sens à y donner.

II. Rappel des faits

[2] L'appelante et l'intimée sont des compagnies de chemin de fer qui font l'interconnexion du trafic ferroviaire au lieu de correspondance d'Emerson, au Manitoba. Selon le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire*, DORS/88-41 (Règlement sur l'interconnexion), l'appelante peut exiger un prix plus élevé pour l'interconnexion d'un groupe de moins de 60 wagons que pour l'interconnexion d'une rame de 60 wagons ou plus. L'intimée a expédié un groupe de plus de 60 wagons qui a fait l'objet d'une interconnexion au lieu de correspondance d'Emerson, et l'appelante lui a fait parvenir une facture établie au prix plus élevé. Étant d'avis que les wagons formaient une rame de 60 wagons ou plus, l'intimée a payé la facture au prix inférieur, puis a demandé à l'OTC, au titre des articles 127 et 128 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 (la Loi), d'interpréter le terme « rame de wagons ».

III. Décision en matière de compétence

[3] Dans sa décision du 2 septembre 2016 (LET-R-43-2016, n° 16-01380, ci-après la décision en matière de compétence), l'OTC a jugé avoir la compétence nécessaire pour interpréter le terme « rame de wagons », puisque l'article 127 de la Loi lui confère le pouvoir d'« ordonner l'interconnexion » et ne limite pas le type d'ordonnance pouvant être rendue, commandant de ce fait une interprétation large. De plus, selon la version de l'article 111 de la Loi en vigueur au moment pertinent, l'interconnexion s'entendait du « transfert du trafic des

lignes d'une compagnie de chemin de fer à celles d'une autre compagnie de chemin de fer conformément aux règlements d'application de l'article 128 » [non souligné dans l'original].

(L'article 111 et l'alinéa 128(1)b) de la Loi ont été modifiés depuis, mais ces modifications n'ont aucune incidence sur le cas qui nous occupe.) Il s'ensuit nécessairement que l'OTC a le pouvoir de décider si une compagnie de chemin de fer effectue le transfert du trafic conformément au Règlement. [TRADUCTION] « Pour ce faire, il peut vérifier si la compagnie de chemin de fer applique le prix d'interconnexion juste et interpréter les divers termes employés dans le Règlement » (Décision en matière de compétence, par. 29).

IV. Décision en matière d'interprétation

[4] Dans sa décision du 9 mars 2017 (CONF-6-2017, n° 16-01380, ci-après la décision en matière d'interprétation), l'OTC a conclu « que la définition d'une rame de wagons à l'article 2 du Règlement sur l'interconnexion doit être lue comme étant 60 wagons ou plus qui pourraient faire l'objet d'une interconnexion en bloc, moyennant un nombre raisonnable de mouvements de type accrocher-et-transporter à un lieu de correspondance, et qui sont à destination ou en provenance du même expéditeur sur une voie d'évitement » (Décision en matière d'interprétation, par. 78). Il a indiqué que « [l]e nombre raisonnable de mouvements de type accrocher-et-transporter doit donc inévitablement être déterminé au cas par cas à la lumière des faits pertinents de chaque cas » (Décision en matière d'interprétation, par. 78). L'OTC a conclu que les circonstances de l'espèce permettaient l'interconnexion au prix inférieur pour une rame de wagons (Décision en matière d'interprétation, par. 112).

[5] L'OTC a ajouté que « la nécessité de diviser une rame de wagons pour la garer sur les voies du lieu de correspondance n'est pas, en soi, un facteur pertinent pour déterminer si le prix pour une rame de wagons s'applique », mais que c'est « plutôt la façon dont le trafic est manutentionné et la portée des activités connexes au lieu de correspondance qui déterminent si le prix pour une rame de wagons s'applique. Le droit au prix pour une rame de wagons est perdu s'il faut former des trains ou classier les wagons au lieu de correspondance » (Décision en matière d'interprétation, par. 109). En l'espèce, l'OTC a conclu que le trafic au lieu de correspondance ne nécessitait pas de former des trains ni d'y classier des wagons et qu'en conséquence, le prix pour une rame de wagons s'appliquait (Décision en matière d'interprétation, par. 112).

[6] L'appelante a déposé un avis d'appel à notre Cour le 4 juillet 2017.

V. Questions en litige

[7] Je formulerais ainsi les questions à trancher en l'espèce :

1. Était-il raisonnable pour l'OTC de conclure qu'il avait la compétence nécessaire pour interpréter le terme « rame de wagons »?
2. L'interprétation par l'OTC du terme « rame de wagons » est-elle raisonnable?

VI. Norme de contrôle

[8] La norme de contrôle qu'il convient d'appliquer aux décisions dans lesquelles l'OTC interprète sa loi habilitante est la norme de la décision raisonnable (*Compagnie des chemins de*

fer nationaux du Canada c. Emerson Milling Inc., 2017 CAF 79, par. 59 à 61; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Office des transports du Canada*, 2010 CAF 65, par. 27 à 29; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, par. 30). Cela « lui permet également de déterminer son champ de compétence dans l'application de ses lois habilitantes » (*Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 249, par. 9). Cette question n'étant pas réellement une question de compétence, elle n'emporte donc pas application de la norme de la décision correcte. La Cour suprême a donné l'explication suivante dans l'arrêt *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22 (*West Fraser Mills*) :

Lorsque la loi confère à un organisme un large pouvoir de décider des règlements qui sont nécessaires ou souhaitables pour la réalisation des objectifs législatifs, la question que la cour de révision doit trancher n'a pas trait à la compétence au sens traditionnel, mais au fait que le règlement en cause résulte ou non d'un exercice raisonnable du pouvoir délégué, eu égard à ces objectifs [...].

West Fraser Mills, par. 23; voir également *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31.

S'il appert que le caractère raisonnable tient à « la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel » ainsi qu'à « l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit », la Cour ne modifiera pas la décision (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, par. 47, [2008] 1 R.C.S. 190).

VII. Analyse

A. *Était-il raisonnable pour l'OTC de conclure qu'il avait la compétence nécessaire pour interpréter le terme « rame de wagons »?*

[9] L'appelante soutient que le litige est essentiellement assimilable à une action en dommages-intérêts et que l'OTC ne peut ni connaître d'une telle demande ni rendre une ordonnance s'y rapportant et, plus précisément, que l'OTC a confondu ses pouvoirs juridictionnel et législatif. Je ne suis pas de cet avis.

[10] L'intimée a demandé à l'OTC d'interpréter le terme « rame de wagons » – un exercice d'interprétation législative qui s'inscrit dans les limites de son mandat d'établissement des prix d'interconnexion. À mon avis, il est du ressort de l'OTC d'interpréter les termes employés dans le Règlement sur l'interconnexion, du fait du pouvoir d'ordonner l'interconnexion qui lui est conféré par le Règlement sur l'interconnexion. L'OTC l'a indiqué, c'est la Loi, et non la demande de l'intimée, qui établit sa compétence.

[11] L'article 127 de la Loi donne à l'OTC le pouvoir d'ordonner l'interconnexion. Plus précisément, le paragraphe 127(3) dispose qu'une compagnie doit effectuer l'interconnexion du trafic conformément au Règlement sur l'interconnexion :

Interconnexion

Demande d'interconnexion

127 (1) Si une ligne d'une compagnie de chemin de fer est raccordée à la ligne d'une autre compagnie de chemin de fer, l'une ou l'autre de ces compagnies, une administration municipale ou tout intéressé peut demander à l'Office d'ordonner l'interconnexion.

Interconnexion

Interswitching

Application to interswitch traffic between connecting lines

127 (1) If a railway line of one railway company connects with a railway line of another railway company, an application for an interswitching order may be made to the Agency by either company, by a municipal government or by any other interested person.

Order

(2) L'Office peut ordonner aux compagnies de fournir les installations convenables pour permettre l'interconnexion, d'une manière commode et dans les deux directions, à un lieu de correspondance, du trafic, entre les lignes de l'un ou l'autre chemin de fer et celles des autres compagnies de chemins de fer qui y sont raccordées.

(2) The Agency may order the railway companies to provide reasonable facilities for the convenient interswitching of traffic in both directions at an interchange between the lines of either railway and those of other railway companies connecting with them.

Limites

(3) Si le point d'origine ou de destination d'un transport continu est situé dans un rayon de 30 kilomètres d'un lieu de correspondance, ou à la distance supérieure prévue par règlement, le transfert de trafic par une compagnie de chemin de fer à ce lieu de correspondance est subordonné au respect des règlements.

Interswitching limits

(3) If the point of origin or destination of a continuous movement of traffic is within a radius of 30 km, or a prescribed greater distance, of an interchange, a railway company shall not transfer the traffic at the interchange except in accordance with the regulations.

[12] Selon l'article 111 de la Loi, l'interconnexion s'entend du « transfert du trafic des lignes d'une compagnie de chemin de fer à celles d'une autre compagnie de chemin de fer conformément aux règlements d'application de l'article 128 » (Décision en matière de compétence, par. 29; souligné dans l'original). Quant au prix de l'interconnexion (terme défini dans la version anglaise seulement), il est fixé par l'Office en conformité avec l'article 127.1.

[13] L'alinéa 128(1)b), en vigueur au moment pertinent, donnait à l'OTC le pouvoir de créer des règlements établissant les prix d'interconnexion :

Règlement

128 (1) L'Office peut, par règlement :

Regulations

128 (1) The Agency may make regulations

b) fixer le prix par wagon ou la manière de le déterminer, de même que les modifications de ce prix découlant de la variation des coûts, à exiger pour l'interconnexion du trafic et, à ces fins, établir des zones tarifaires;

(b) determining the rate per car to be charged for interswitching traffic, or prescribing the manner of determining that rate, including the adjustments to be made to that rate as a result of changes in costs, and establishing distance zones for those purposes; and

[14] À mon avis, il était raisonnable pour l'OTC de conclure qu'il avait la compétence nécessaire pour interpréter un terme employé dans le règlement pris en application de sa loi habilitante.

[15] L'appelante invoque les décisions *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Brocklehurst*, [2001] 2 C.F. 141, et *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Moffatt*, 2001 CAF 327, [2002] 2 C.F. 249, à l'appui de sa prétention voulant que l'OTC ne puisse connaître que des questions qui relèvent expressément des pouvoirs qui lui ont été conférés par la Loi. Ces deux arrêts se distinguent de la présente espèce par les faits qui leur sont propres. Cependant, je veux bien convenir du principe général voulant que l'OTC soit investi des seuls pouvoirs que lui confère la Loi.

[16] En l'espèce, étant donné que l'article 127 de la Loi autorise l'OTC à ordonner l'interconnexion et que l'article 111 donne à l'interconnexion le sens prévu par le règlement pris en application de l'alinéa 128(1)*b*) de la Loi, il était raisonnable pour l'OTC de conclure qu'il avait la compétence nécessaire pour interpréter les termes qui y figurent.

[17] Toute incidence sur le différend relatif au prix qui découle de cette interprétation est simplement le résultat de cet exercice d'interprétation législative qui relevait de la compétence de l'OTC. Selon l'appelante, l'OTC ne peut avoir compétence parce que la Loi ne contient aucune disposition qui lui permettrait d'ordonner le paiement d'une dette résultant d'un différend relatif à l'interconnexion. À mon avis, bien qu'elles se chevauchent, ces prétentions sont distinctes, et rien ne permet de conclure à leur exclusion mutuelle. C'est en effet l'interprétation retenue par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba dans sa décision de ne pas suspendre une instance connexe (*Canadian National Railway Company c. BNSF Railway Company*, MCQB CI-16-01-99908, (CNRC)). Comme cette cour l'a expliqué, la décision de l'OTC pourrait vraisemblablement permettre de trancher certaines seulement des questions en litige dans cette instance :

[TRADUCTION]

Il ne fait aucun doute que l'Office est un tribunal hautement spécialisé qui est le mieux placé pour résoudre de nombreux différends en matière de transport ferroviaire. De plus, il n'a pas statué en dernier ressort sur la question de sa compétence en l'espèce. La décision de l'Office pourrait être opportune et permettre de trancher les questions en litige portant sur l'interprétation législative des termes en cause en l'espèce.

(CNRC, p. 11; non souligné dans l'original)

Il est possible que l'Office établisse sa compétence et se prononce sur la demande présentée par BNSF. Une telle décision pourrait aider les parties à résoudre ce différend, bien qu'elle n'entraîne peut-être pas le règlement de toutes les questions en suspens entre ces parties.

(CNRC, p. 13)

En fin de compte, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a conservé compétence parce qu'elle n'était pas convaincue que l'OTC pourrait résoudre la totalité du différend, mais elle n'a pas exclu la possibilité que la décision de l'OTC puisse être pertinente :

[TRADUCTION]

[...] il serait, de toute façon, contre-indiqué pour la Cour supérieure de décliner compétence au bénéfice de l'OTC alors même que celui-ci considère qu'il n'a pas compétence pour octroyer partie de ce qui est réclamé par les intimées (par. 71).

(CNRC, p. 12 et 13, citant la décision *WestJet c. Chabot*, 2016 QCCA 584, par. 71, 2016 CarswellQue 6587)

[18] Ainsi, selon la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, l'OTC n'a pas compétence pour faire appliquer une sentence, mais pourrait être habilité à statuer sur une partie du différend.

Dans l'ensemble, je ne vois pas pourquoi l'OTC ne pourrait interpréter un terme employé dans un règlement pris en application de sa loi habilitante, puis laisser à un tribunal judiciaire le soin de faire respecter, le cas échéant, l'obligation de paiement d'une dette.

B. *L'interprétation par l'OTC du terme « rame de wagons » est-elle raisonnable?*

[19] Dans sa décision en matière d'interprétation, l'OTC s'est penché sur l'article 2 du Règlement sur l'interconnexion, selon lequel une rame de wagons s'entend d'un « [g]roupe de 60 wagons ou plus à destination ou en provenance du même expéditeur sur une voie d'évitement, qui fait l'objet d'une interconnexion en bloc à un lieu de correspondance ». Il y a statué que le terme « rame de wagons » s'entend de « 60 wagons ou plus qui pourraient faire l'objet d'une interconnexion en bloc, moyennant un nombre raisonnable de mouvements de type accrocher-et-transporter à un lieu de correspondance, et qui sont à destination ou en provenance du même expéditeur sur une voie d'évitement » (Décision en matière d'interprétation, par. 78).

[20] L'appelante affirme que cette interprétation est déraisonnable parce qu'elle constitue une modification législative implicite qui remplace les termes « fait l'objet d'une interconnexion »

par « pourraient faire l'objet d'une interconnexion moyennant un nombre raisonnable de mouvements de type accrocher-et-transporter ». Là encore, je ne partage pas cet avis.

[21] Je souscris à la conclusion tirée par l'OTC dans sa décision en matière d'interprétation selon laquelle le libellé de l'article 2 n'indique pas si l'interconnexion doit se passer en un seul mouvement. Cependant, il importe de noter que le libellé de l'article 2 n'écarte pas la possibilité que l'interconnexion se passe en plusieurs mouvements. Cela étant, le contexte et l'objet revêtent alors un caractère déterminant.

[22] L'OTC a conclu que le contexte et l'objet du Règlement sur l'interconnexion – à savoir accorder réparation aux expéditeurs dans un contexte de quasi-monopole – militent contre une définition du terme « rame de wagons » qui accorde à l'appelante le pouvoir exclusif de fixer le prix à exiger :

L'objectif même de l'interconnexion serait contrecarré si la définition de l'article 2 devait être interprétée comme CN l'entend [...]. Seul le transporteur de tête de ligne peut, à terme, décider s'il fera l'interconnexion de la rame de wagons en tant que rame de wagons dans la pratique. Si cette interprétation étroite était acceptée, la compagnie de chemin de fer aurait tout le loisir de déterminer si le prix pour une rame de wagons s'applique. Autrement dit, il serait illogique que l'accès concurrentiel que prévoit la LTC, comme l'interconnexion, conçue pour empêcher des cas de quasi-monopole, soit laissé à la discrétion de cette même compagnie de chemin de fer qui profite de ce quasi-monopole.

(Décision en matière d'interprétation, par. 74)

[23] À mon avis, il était raisonnable pour l'OTC d'examiner le libellé, le contexte et l'objet du Règlement sur l'interconnexion; il s'en est suivi une interprétation qui tient compte des intérêts des deux compagnies de chemin de fer prenant part à une manœuvre d'interconnexion. Se fondant pour ce faire sur sa connaissance spécialisée du domaine, l'OTC a rendu une décision

qui concorde avec *Cominco Fertilizers-AgPro*, décision dans laquelle il a conclu qu'une rame de wagons peut consister en un nombre raisonnable de sous-blocs (*Cominco Fertilizers*, arrêté n° 1992-R-207) :

[...] l'Office conclut que le prix pour une rame de wagons est applicable si les conditions suivantes sont respectées : un même expéditeur présente une rame de 60 wagons ou plus pour l'interconnexion, et la rame de wagons peut faire l'objet d'une interconnexion en bloc moyennant un nombre raisonnable de mouvements de type accrocher-et-transporter, ce nombre étant déterminé au cas par cas.

(Décision en matière d'interprétation, par. 84)

L'OTC a conclu que le prix pour une rame de wagons s'appliquerait « si seulement un nombre raisonnable de mouvements de type accrocher-et-transporter est requis durant l'interconnexion » (Décision en matière d'interprétation, par.77) et que « [l]e nombre raisonnable de mouvements de type accrocher-et-transporter doit donc inévitablement être déterminé au cas par cas à la lumière des faits pertinents de chaque cas » (Décision en matière d'interprétation, par. 77 et 78). Ainsi, l'interprétation de l'OTC s'harmonise avec le libellé, le contexte et l'objet de la Loi et du Règlement sur l'interconnexion, de même qu'avec sa décision antérieure. De plus, donner au terme « rame de wagons » l'interprétation que propose l'appelante entraîne un résultat absurde par lequel, comme il est expliqué dans la décision en matière d'interprétation, une compagnie de chemin de fer dominante peut déterminer si elle divisera ou non une rame en groupes de moins de 60 wagons et pourra du coup exiger un prix plus élevé pour ses services d'interconnexion. À mon avis, l'OTC a rendu une décision justifiée, transparente et intelligible, qu'il lui était loisible de rendre au regard des faits et du droit. Je ne vois aucune raison de modifier la décision de l'OTC.

VIII. Conclusion

[24] Je rejetterais l'appel avec dépens.

« David G. Near »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Richard Boivin, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Yves de Montigny, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

APPEL D'UNE DÉCISION ANTÉRIEURE DE L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA DATÉE DU 2 SEPTEMBRE 2016 (LET-R-43-2016, CAS N^O 16-01380) et D'UNE DÉCISION CONFIDENTIELLE DE L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA DATÉE DU 9 MARS 2017 (CONF-6-2017, CAS N^O 16-01380)

DOSSIER : A-203-17

INTITULÉ : COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA
c. BSNF RAILWAY COMPANY
et OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 24 MAI 2018

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NEAR

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE BOIVIN
LE JUGE DE MONTIGNY

DATE DES MOTIFS : LE 17 JUILLET 2018

COMPARUTIONS :

M^e Douglas Hodson
M^e Jocelyn Sirois

POUR L'APPELANTE

M^e Ian Mackay
M^e Carly Haynes

POUR L'INTIMÉE
BNSF RAILWAY COMPANY

M^e Kevin Shaar

POUR L'INTIMÉ
OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

MLT Aikens LLP
Saskatoon (Saskatchewan)

POUR L'APPELANTE

Ian MacKay
Ottawa (Ontario)

Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du Canada

POUR L'INTIMÉE
BNSF RAILWAY COMPANY

POUR L'INTIMÉ
OFFICE DES TRANSPORTS DU
CANADA