

Date : 20080403

Dossier : A-220-07

Citation : 2008 CAF 123

**CORAM : LA JUGE DESJARDINS
LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA

appelante

et

OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

intimé

Audience tenue à Montréal (Québec), le 13 mars 2008

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 3 avril 2008

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE DESJARDINS
LA JUGE TRUDEL**

Date : 20080403

Dossier : A-220-07

Référence : 2008 CAF 123

**CORAM : LA JUGE DESJARDINS
LE JUGE NOËL
LA JUGE TRUDEL**

ENTRE :

COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA

appelante

et

OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NOËL

[1] La Cour statue sur l'appel interjeté par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN) d'une décision rendue le 29 décembre 2006 par l'Office des transports du Canada (l'Office) concernant son revenu admissible maximal tiré du transport du grain pour la campagne agricole 2005-2006. Notre Cour a accordé l'autorisation d'appeler de cette décision dans la mesure où elle se rapportait aux recettes que l'Office estimait justifié de considérer comme étant attribuables aux droits de stationnement (alinéa 150(3)b) de la *Loi sur les transports au Canada*,

L.C. 1996, ch. 10 (la Loi) ainsi qu'à la partie des recettes se rapportant légitimement au transport ferroviaire intermodal.

FAITS PERTINENTS

[2] Avant le 1^{er} août 2000, le mouvement du grain de l'Ouest destiné à l'exportation au départ de tout point de l'Ouest canadien à destination de Thunder Bay ou de Vancouver et de Prince Rupert était réglementé en fonction de taux maximums. Le 1^{er} août 2000, ce régime de réglementation a été remplacé par un nouveau régime qui s'applique aux recettes maximales annuelles que les compagnies de chemin de fer régies peuvent tirer du mouvement du grain de l'Ouest ainsi qu'il est prévu aux articles 150 et 151, section VI, partie III de la Loi.

[3] Suivant ces dispositions, l'Office doit d'abord calculer le revenu admissible maximal (le plafond de revenu) tiré chaque année par chacune des compagnies de chemin de fer régies du transport ferroviaire du grain au cours de la campagne agricole se terminant le 31 juillet (la campagne agricole), le tout selon la formule prévue à l'article 151 de la Loi. L'Office doit ensuite comparer le plafond de revenu ainsi calculé avec les recettes effectivement tirées par la compagnie de chemin de fer régie du transport ferroviaire de grain réglementé de l'Ouest au cours de la campagne agricole (les recettes provenant du grain de l'Ouest), en tenant compte des exclusions admissibles, y compris celles concernant les recettes attribuables aux droits de stationnement. Si l'Office estime que les recettes provenant du grain de l'Ouest d'une compagnie de chemin excèdent son plafond de revenu, l'excédent doit, avec la pénalité afférente, être payé conformément aux exigences du *Règlement sur le versement par les compagnies de chemin de fer de l'excédent de revenu pour le mouvement du grain*, DORS/2001-207 (le Règlement).

[4] Dans le présent appel, le CN conteste la décision de l'Office de diminuer le montant des recettes attribuables aux droits de stationnement, augmentant d'autant ses recettes provenant du grain de l'Ouest. Le CN conteste aussi la décision de l'Office d'augmenter la fraction de ses recettes tirées du transport intermodal attribuables au transport ferroviaire – et de diminuer la partie attribuable au transport routier – augmentant ainsi les recettes du CN provenant du grain de l'Ouest. Les augmentations contestées représentent en tout 496 900 \$ sur les recettes provenant du grain de l'Ouest que l'Office a fixées à 398 438 496 \$ pour la campagne agricole en cause.

Droits de stationnement

[5] Bien que la Loi ne définisse pas les « droits de stationnement », notre Cour a précisé le sens de cette expression dans l'arrêt *Canadien Pacifique Limitée c. Office des transports du Canada et Commission canadienne du blé*, [2003] 4 C.F. 558 (C.A.) (l'arrêt *C.P. Rail* ou l'arrêt sur les droits de stationnement). Dans cette affaire, le débat portait sur la question de savoir si l'Office était en droit de considérer que certaines sommes facturées par le CP à titre de droits de stationnement ne répondaient pas à cette définition au motif que les recettes attribuables aux droits de stationnement étaient déraisonnables (*C.P. Rail*, précité, au paragraphe 4). Le juge Rothstein (alors juge à la Cour d'appel) a précisé le sens de l'expression « droits de stationnement » en citant l'arrêt suivant (au paragraphe 7) :

Selon les propos du juge Rand dans *The North-West Line Elevators Association c. La Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique* ([1959 R.C.S. 239, à la page 244), les droits de stationnement [TRADUCTION] « concernant l'immobilisation induite du matériel ferroviaire ». Les parties se sont entendues, aux fins des procédures en cause, sur la définition suivante des droits de stationnement :

[TRADUCTION] Les droits de stationnement sont des frais exigés par les chemins de fer pour l'immobilisation d'un

wagon de marchandises au-delà du temps en franchise prévu pour le tarif applicable relevant d'arrangements spéciaux et elles visent à amener la remise prompte du wagon de marchandises et du même coup, à dédommager en partie les chemins de fer au cas où le wagon de marchandises serait retenu au-delà du temps en franchise.

L'Office a également défini les droits de stationnement dans sa décision n° 114-R-2001 du 16 mars 2001 qui portait sur l'interprétation du nouveau règlement sur le plafond de revenu :

Droits de stationnement : Frais par wagon-marchandises imposés à l'expéditeur lorsque les délais convenus pour le chargement ou le déchargement des wagons ne sont pas respectés. Ces frais ont pour but de pénaliser les activités inefficaces qui surviennent indépendamment de la volonté du transporteur.

[6] Suivant l'alinéa 150(3)b) de la Loi, les recettes attribuables aux droits de stationnement sont exclues du calcul des recettes provenant du grain de l'Ouest au cours d'une campagne agricole déterminée :

150 (3) Pour l'application du présent article, sont exclus du revenu d'une compagnie de chemin de fer régie pour le mouvement du grain au cours d'une campagne agricole :

a) les incitatifs, rabais ou réductions semblables versés ou accordés par la compagnie;

b) les recettes attribuables aux amendes pour non-exécution, aux droits de stationnement et aux droits de stockage des wagons chargés de grain que l'Office estime justifié de considérer comme telles;

c) les indemnités pour les droits de circulation.

150 (3) For the purposes of this section, a prescribed railway company's revenue for the movement of grain in a crop year shall not include

(a) incentives, rebates or any similar reductions paid or allowed by the company;

(b) any amount that is earned by the company and that the Agency determines is reasonable to characterize as a performance penalty or as being in respect of demurrage or for the storage of railway cars loaded with grain; or

(c) compensation for running rights.

[Non souligné dans l'original.]

En vertu de cette disposition, l'Office était appelé à déterminer, dans le cadre de la vérification des recettes tirées par le CN du grain de l'Ouest pour la campagne agricole se terminant le 31 juillet 2006, s'il pouvait être justifié de considérer comme des « recettes attribuables aux droits de stationnement » les sommes perçues par le CN en vertu de la nouvelle politique sur les droits de stationnement entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006.

[7] Ces nouveaux droits de stationnement étaient calculés pour chaque wagon, chaque jour, lorsqu'un wagon restait plus longtemps que le « temps en franchise » permis pour le déchargement (le plan dit « plan aboslu »). Dans l'ancien tarif, CN utilisait plutôt un système de moyennes qui permettait aux expéditeurs d'obtenir des crédits pour les déchargements rapides, ces derniers pouvant être accumulés et utilisés, à titre compensatoire, dans les cas où le « temps en franchise » permis était dépassé. Les nouvelles règles ont également permis un temps d'arrêt puisque le décompte du « temps de franchise » de la période de stationnement ne commençait pas avant minuit (0 h 1) le jour suivant la libération du wagon. (Avec l'ancien tarif, la période de stationnement débutait immédiatement, au moment de la mise en place effective ou de la mise en attente.) Les nouvelles règles ont toutefois ramené de deux à un le nombre de journées dont dispose un expéditeur pour décharger chaque wagon. Finalement, les droits de stationnement qui s'appliquent aux wagons de marchandises serait retenu au-delà du temps en franchise après l'expiration du « temps en franchise » ont été ramenés de 75 \$ à 60 \$.

[8] Après avoir examiné ces règles, l'Office a déclaré, en se fondant sur l'alinéa 150(3)b) de la Loi, qu'une partie des recettes perçues par le CN en tant que droits de stationnement

conformément à cette nouvelle politique devait être incluse dans le calcul des recettes du CN provenant du grain de l'Ouest.

Transport intermodal

[9] Le régime de plafond de revenu ne s'applique qu'au transport du grain par train (article 147 de la Loi). En conséquence, dans le cas de clients intermodaux (des clients qui exigent que le grain soit transporté par camion et par train entre le lieu d'origine et le lieu de destination) à qui est facturé un montant composite pour tout le transport, l'Office devait déterminer quelle proportion des recettes pouvait légitimement être attribuée au transport ferroviaire (paragraphe 36 des motifs).

[10] Pour calculer les recettes tirées du transport ferroviaire, l'Office s'est concentré sur la partie des frais du CN imputable au transport par camion. Le CN a utilisé une méthode basée sur le tarif pour arriver à estimer la partie des paiements de CN aux camionneurs qui était imputable au volet camionnage des mouvements intermodaux. Le personnel de l'Office a mis la méthode à l'essai et a conclu que la méthode d'estimation de CN générait des frais qui excédaient les montants facturés de 26,9 pour cent en moyenne (paragraphe 38 des motifs). L'Office a rajusté en conséquence les recettes attribuées au transport ferroviaire, ce qui a eu pour effet d'augmenter de 380 000 \$ les recettes provenant du grain de l'Ouest du CN (paragraphe 46 des motifs).

DÉCISION DE L'OFFICE

[11] L'Office a commencé son analyse en citant les dispositions applicables et en rappelant les principes énoncés par notre Cour dans l'arrêt *C.P. Rail*, précité (paragraphe 57 des motifs).

L'Office a notamment insisté sur l'affirmation du juge Rothstein suivant laquelle une politique qui vise à imposer des droits de stationnement extrêmes peut déborder de ce que l'on peut considérer raisonnable (paragraphe 58 des motifs). L'Office souligne notamment le fait que « l'élimination de jours permis pour le déchargement » pourrait rendre déraisonnable une politique de stationnement par ailleurs raisonnable (paragraphe 68 des motifs).

[12] L'Office s'est ensuite livré à une analyse du caractère raisonnable de la politique du CN en matière de droits de stationnement. Tout en concluant que les nouvelles règles du CN en matière de droits de stationnement étaient beaucoup plus strictes que ces politiques antérieures et que celles du Canadien Pacifique (voir le tableau comparatif au paragraphe 68 des motifs), l'Office reproche seulement au CN d'avoir ramené de deux à un le nombre de jours de déchargement, ainsi que la modification apportée pour ce qui est du moment où commence le décompte du temps de franchise. L'Office a conclu que le temps de déchargement réduit rendait la politique du CN en matière de droits de stationnement « déraisonnable » (paragraphe 68 des motifs).

[13] L'Office poursuit en concluant que les recettes perçues en vertu de la nouvelle politique qui excèdent celles qui auraient été perçues sous le régime de l'ancienne politique devaient être ajoutées dans le cadre du régime du plafond de revenu :

[72] L'Office estime que les montants que CN a perçus au titre de droits de stationnement des wagons de grain dans les ports pour la campagne agricole 2005-2006 ne peuvent pas tous être raisonnablement désignés comme tels au sens de l'alinéa 150(3)b) de la LTC. Par conséquent, une partie des rentrées de fonds attribuables aux droits de stationnement des wagons de grain dans les ports de CN constitueront des recettes dans le cadre du régime du plafond de revenu. Cette partie sera d'un montant égal à la différence entre ce que CN a facturé aux expéditeurs dans le cadre de ses nouvelles règles, moins ce qui

aurait été généré dans le cadre des règles utilisant le tarif précédent de deux jours et demi de délai de déchargement aux ports.

[C'est moi qui souligne.]

Par conséquent, un montant de 116 900 \$ a été ajouté aux recettes du CN provenant du grain de l'Ouest pour la campagne agricole 2005-2006.

[14] En ce qui concerne la répartition des recettes tirées du transport intermodal, l'Office explique que, pour déterminer le montant de revenu se rapportant uniquement au transport ferroviaire, certains frais tels que les frais de camionnage pour le ramassage et la livraison, les frais de levage, les coûts d'entretien de conteneurs et les frais de propriété pour les conteneurs appartenant à CN doivent être quantifiés et soustraits du montant composite (paragraphe 36 des motifs).

[15] L'Office s'est arrêté ensuite sur les frais de camionnage pour le ramassage et la livraison (paragraphe 37 des motifs). Après avoir procédé à une vérification des factures du CN (payées par le CN aux camionneurs), pour un échantillon de 55 mouvements, où 97 fois des frais de camionnage pour le ramassage et la livraison avaient été imposés (paragraphe 38 des motifs), l'Office a conclu que la méthode d'estimation de CN générait des frais qui excédaient les montants facturés de 26,9 pour cent, alors que l'analyse des chiffres de l'année précédente faisait état d'une surévaluation de seulement 9,5 pour cent (paragraphe 45 des motifs). En réponse à l'explication donnée par le CN au sujet de cette surévaluation, l'Office a admis que les frais de ramassage et de livraison supplémentaires qui avaient été facturés pour la mise en place des unités vides (paragraphe 40 des motifs) ainsi que les frais de carburant (paragraphe 42 des motifs)

ne répondaient pas à la définition des recettes provenant du grain de l'Ouest. L'Office n'a toutefois pas accédé à la demande du CN, qui aurait voulu que certains frais généraux se rapportant au camionnage soient considérés comme ne répondant pas à cette définition (paragraphe 44 des motifs).

THÈSE DES PARTIES

[16] À l'instruction de l'appel, les deux parties ont invoqué l'arrêt rendu – à peine quelques jours avant l'instruction – par la Cour suprême dans l'affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 SCS 9 à l'appui de leur thèse respective en ce qui concerne la norme de contrôle applicable. Le CN affirme que la norme applicable en ce qui concerne les deux questions en litige demeure celle de la décision correcte, comme elle le soutenait dans son mémoire, tandis que l'Office estime qu'il a droit au degré de retenue que la norme révisée de la décision raisonnable impose maintenant aux tribunaux saisis d'une demande de contrôle judiciaire.

[17] Appliquant la norme de la décision correcte, le CN demande à la Cour d'entreprendre sa propre analyse de la question des droits de stationnement en se fondant sur son argument que l'Office a interprété de façon totalement erronée la décision rendue par notre Cour dans l'affaire *C.P. Rail*, précitée. Plus précisément, le CN affirme que l'Office a commis une erreur en axant son analyse sur la question de savoir si la politique du CN en matière de droits de stationnement était raisonnable et ce, pour décider s'il pouvait être justifié de considérer comme des « recettes attribuables aux droits de stationnement » les sommes perçues par le CN (mémoire de l'appelante, aux paragraphes 57 et 58). Cette pratique équivaut à une réglementation des tarifs, ce qui, suivant

l'arrêt *C.P. Rail*, précité, n'est plus autorisé. Le CN fait plutôt valoir que l'Office aurait dû s'attacher à la question de savoir si les règles prévoient des frais lorsqu'un wagon de marchandises est retenu au-delà du temps de déchargement prévu et si les règles sont censées viser à promouvoir la libération rapide des wagons chargés (mémoire de l'appelante, paragraphe 75). S'il l'avait fait, l'Office aurait conclu que la politique sur les droits de stationnement répondait carrément à cette définition.

[18] Pour sa part, l'Office affirme que son interprétation et son application de l'alinéa 150(3)b) de la Loi sont raisonnables. L'Office a reconnu les limites imposées à son mandat, limites qui ont été précisées dans l'arrêt *C.P. Rail*, précité, et elle a fait remarquer que toute politique sur les droits de stationnement qui se traduirait par l'imposition de frais excessifs ne saurait être considérée comme une politique raisonnable, pas plus qu'une politique sur les droits de stationnement qui éliminerait les jours de déchargement. Dans le cas qui nous occupe, l'Office a conclu que les modifications apportées au nombre de jours de déchargement avaient des répercussions tellement profondes sur les expéditeurs (en supprimant à toutes fins utiles la totalité des jours de déchargement) que l'Office ne s'estimait pas « justifié de considérer » ces recettes comme des droits de stationnement (mémoire de l'intimé, aux paragraphes 56 et 57).

[19] Pour ce qui est de la répartition, par l'Office, des recettes provenant du transport intermodal, le CN affirme que l'Office a commis une erreur en adoptant une méthode basée sur les coûts plutôt que sur les revenus (mémoire de l'appelante, aux paragraphes 99 à 103). Suivant le CN, la méthode fondée sur les coûts que l'Office a utilisée pour séparer les recettes provenant

du camionnage des recettes provenant du transport ferroviaire n'est pas exigée par la Loi (mémoire de l'appelante, paragraphe 107).

[20] En réponse, l'Office affirme que c'est le CN qui a mis au point la méthodologie qui permet d'« exclure » du revenu composite les sommes se rapportant à la partie camionnage du transport et que c'est le CN qui a exhorté l'Office à adopter cette méthodologie. Le CN ne peut maintenant prétendre que cette méthode, que l'Office a utilisée comme indicateur pour calculer les paiements qui avaient effectivement été faits aux camionneurs, ne devrait pas être utilisée pour le calcul du plafond de revenu (mémoire de l'intimé, paragraphe 70).

ANALYSE ET DÉCISION

Norme de contrôle

[21] La réponse à la question relative aux droits de stationnement dépend essentiellement de l'interprétation qu'il convient de donner à l'alinéa 150(3)b) de la Loi. La question qui est soulevée est la même que celle qui était posée dans l'affaire *C.P. Rail*, précitée, et dans laquelle notre Cour a jugé que l'interprétation que l'Office avait donnée de l'alinéa 150(3)b) de la Loi était assujettie à la norme de la décision correcte (*C.P. Rail*, précitée, aux paragraphes 14 à 21). Par la suite, dans l'arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Via Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650 (aux paragraphes 98, 99 et 100) (l'arrêt *Via Rail*), la juge Abella, qui écrivait au nom des juges majoritaires de la Cour suprême dans cette affaire, a estimé que la norme de la décision raisonnable était celle qu'il convenait d'appliquer dans le cas d'un appel d'une décision de l'Office portant sur une question qui, bien que différente de celle qui nous est

soumise en l'espèce, avait également trait à l'interprétation de la loi habilitant de l'Office.

Notre Cour a récemment appliqué le raisonnement suivi par la juge Abella dans l'arrêt *Via Rail*, précité, tant pour préciser la norme applicable que pour l'appliquer (*Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Canada (Office des transports du Canada)*, 2008 CAF 42, [2008] A.C.F. n° 175 (paragraphe 14)). Cette affaire portait sur l'interprétation que l'Office avait donnée de l'expression « franchissement par desserte » que l'on trouve à l'article 100 de la Loi.

[22] Comme nous l'avons déjà mentionné, dans un arrêt qui a été rendu quelques jours avant l'instruction du présent appel (l'arrêt *Dunsmuir*, précité), la Cour suprême a révisé le cadre d'analyse que les tribunaux saisis d'une demande de contrôle judiciaire doivent utiliser pour déterminer la norme de contrôle à appliquer. Il n'existe désormais plus que deux normes, celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. Un élément qui est susceptible de nous éclairer en l'espèce est le fait que la Cour suprême a bien pris soin de préciser qu'il n'est pas toujours nécessaire de se livrer à une analyse exhaustive lorsque la bonne norme de contrôle a déjà été arrêtée de manière satisfaisante dans une décision antérieure (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 57). La Cour suprême a par ailleurs rappelé que, lorsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise (arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 54).

[23] Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'analyse à laquelle notre Cour s'est livrée dans l'affaire *C.P. Rail*, précitée, pour arrêter la norme de contrôle applicable à la question des droits de stationnement. La seule question qui se pose au sujet des droits de stationnement – comme les arguments des parties et les motifs de l'Office le démontrent – est celle de savoir si l'Office a

bien compris et appliqué le raisonnement exposé dans cet arrêt. À mon humble avis, notre Cour est mieux placée que l'Office pour interpréter sa propre jurisprudence et je propose donc d'appliquer la norme de la décision correcte dans le cadre du contrôle judiciaire de cet aspect de la décision de l'Office.

[24] La conclusion contraire s'impose en ce qui concerne la façon dont l'Office a réparti les recettes que le CN a tirées du transport intermodal. Suivant le CN, la question sous-jacente suppose que l'Office utilise une méthode de répartition qui n'est pas autorisée par la Loi. Il ressort toutefois à l'évidence du dossier que le CN ne s'est jamais opposé à la méthode employée par l'Office pour répartir les recettes provenant du transport intermodal. La seule question que l'Office s'est posée du début à la fin était plutôt celle de savoir si, selon cette méthode, certains coûts devaient ou non être déduits (aux paragraphes 36 à 47 des motifs). À mon avis, cette question est essentiellement une question de fait et elle ne justifie pas l'application de la norme appelant un degré plus élevé de retenue désormais connue sous le nom de norme de la décision raisonnable.

La question des droits de stationnement

[25] L'essentiel de la décision sur les droits de stationnement se trouve dans le passage suivant du jugement du juge Rothstein, que l'Office reproduit au paragraphe 57 de ses motifs :

[L]Office peut évaluer le niveau des droits et les revenus produits par l'imposition de ces droits. Toutefois, son mandat n'est pas de juger du caractère raisonnable des droits ou des revenus de stationnement. Son mandat se limite à juger si le niveau des droits ou la manière d'imposer ces droits indique qu'une partie quelconque des revenus découlant de ces droits ne peut raisonnablement être désignée au titre des droits de stationnement.

[C'est moi qui souligne.]

[26] Cet énoncé ne laisse place à aucune interprétation. L'Office est autorisé à juger si le niveau des droits ou la manière d'imposer ces droits pour déterminer si une partie quelconque des revenus découlant de ces droits ne peut raisonnablement être qualifiée de droits de stationnement. Cependant, dans la mesure où il est convaincu qu'il a affaire à des frais qui répondent à la définition reconnue de l'expression « droits de stationnement » (voir la définition de cette expression au paragraphe 5 des présents motifs), l'Office n'est pas habilité à vérifier s'ils sont raisonnables.

[27] En conséquence, l'Office ne peut modifier le calcul que le CN a fait des droits de stationnement que s'il conclut que les droits perçus par le CN sous forme de droits de stationnement ne visent pas à inciter l'expéditeur à rendre rapidement les wagons de marchandises ou que s'il conclut que les frais en question ne répondent pas à la définition acceptée de l'expression « droits de stationnement ». Comme la Cour l'explique, dans l'arrêt *C.P. Rail*, précité, au paragraphe 25 :

Selon la définition des droits de stationnement retenue par la Cour, si l'Office estime qu'il est raisonnable d'affirmer que certains revenus découlent des droits imposés par une compagnie de chemin de fer pour inciter les expéditeurs et les consignataires à rendre rapidement les wagons et pour valoir compensation contre la détention des wagons au-delà de la période gratuite autorisée, il atteint les limites de sa compétence.

[28] Dans la décision relative aux droits de stationnement, la Cour a poursuivi en expliquant à titre d'exemple dans quelles circonstances l'Office peut légitimement invoquer l'alinéa 150(3)b) de la Loi. Elle souligne, par exemple, que si une compagnie de chemin de fer régie tentait d'imposer des « droits excessivement élevés » pour la détention des wagons, l'Office serait habilité à juger que tous les revenus découlant de ces droits ne peuvent être désignés comme se rapportant au stationnement (*C.P. Rail*, précité, au paragraphe 39) :

Les droits de stationnement ont notamment pour objet d'indemniser les compagnies de chemin de fer pour l'investissement dans les wagons, c.-à-d. pour la perte de possibilités de revenus liée à la remise du wagon en retard. Je reconnais que si une compagnie de chemin de fer tentait d'imposer des droits excessivement élevés pour la détention des wagons, l'Office serait habilité à juger que tous les revenus découlant de ces droits ne peuvent être désignés comme se rapportant au stationnement.

[C'est moi qui souligne.]

Des frais pourraient donc être contestés s'ils n'ont rien à voir avec le manque à gagner qu'ils sont censés compenser. Par « droits excessivement élevés », on entend des frais dont on peut démontrer qu'ils vont au-delà de cet objectif. Si je comprends bien la décision de l'Office, cette question ne se pose pas en l'espèce (paragraphe 61b) des motifs).

[29] Au moyen d'un autre exemple, la Cour a également souscrit à la conclusion d'un des membres dissidents de l'Office dans la décision qui fait l'objet de l'appel. Ce membre était d'avis qu'il ne suffit pas que des droits soient qualifiés de droits de stationnement par une compagnie de chemin de fer pour en faire de véritables droits de stationnement. Il a évoqué la possibilité que le temps en franchise soit complètement éliminé (*C.P. Rail*, précité, au paragraphe 26) :

Je pense que le membre Keith Penner a correctement interprété le rôle de l'Office dans ses motifs dissidents. Monsieur Penner :

[...]

5. a précisé qu'il ne suffit pas que des droits soient qualifiés de droits de stationnement par une compagnie de chemin de fer pour en faire de véritables droits de stationnement;

6. a donné un exemple de droits qu'on ne pourrait raisonnablement qualifier de droits de stationnement -- à savoir, les droits découlant de l'élimination par une compagnie ferroviaire des périodes gratuites de chargement et de déchargement, c.-à-d. priver les expéditeurs et les consignataires de [tout temps en franchise].

[C'est moi qui souligne.]

[30] Pour justifier son intervention dans la présente affaire, l'Office a tablé considérablement sur les propos précités en insistant sur le dernier exemple (paragraphe 58 des motifs). Suivant l'Office, une réduction générale des jours de franchise équivalait à « l'élimination de jours permis pour le déchargement » (paragraphe 68 des motifs) et une telle élimination pourrait rendre déraisonnable une politique de stationnement par ailleurs raisonnable (paragraphe 69 des motifs).

[31] Pour apprécier le bien-fondé de l'intervention de l'Office, il est important de s'arrêter à l'exemple que notre Cour a adopté dans sa décision relative aux droits de stationnement au sujet de l'absence de jours de déchargement. De soi-disant « droits de stationnement » qui seraient perçus sans qu'aucun jour de déchargement ne soit accordé ne pourraient être considérés comme des frais perçus à titre de droits de stationnement parce que les droits de stationnement sont définis comme des frais se rapportant à des wagons de marchandises qui sont facturés à l'expéditeur, et qui ne sont réclamés que lorsque les délais précis prévus pour le chargement et le déchargement des wagons sont dépassés. Toutefois, peu importe le qualificatif que l'on accole aux frais qui s'appliquent sans être assujettis à une date limite, ces frais ne répondent pas à la définition reconnue de l'expression « droits de stationnement ». Si on la comprend correctement, on se rend compte que l'analyse que la Cour fait de la question ne constitue pas une invitation lancée à l'Office de vérifier si des droits de stationnement qui répondent par ailleurs à la définition reconnue sont raisonnables ou non, mais un exemple de frais qui ne répondent pas à

cette définition et ce, indépendamment du qualificatif que lui donne la compagnie de chemin de fer.

[32] Dans le cas qui nous occupe, le CN ne peut percevoir de frais en vertu de sa nouvelle politique en matière de droits de stationnement que si les wagons se trouvent toujours sur ses voies après l'expiration d'un délai précis. La politique du CN accorde notamment une journée entière à l'expéditeur pour décharger la marchandise et ce délai est prorogé d'une journée et demie lorsqu'on tient compte du temps d'arrêt (paragraphe 62 et 63 des motifs). Il est important de signaler la constatation de l'Office suivant laquelle 87 pour cent du trafic de grain du CN est déchargé dans ce délai (paragraphe 69 des motifs).

[33] L'Office se demande cependant si l'efficacité du déchargement illustré par ce pourcentage peut être attribuée à la nouvelle politique du CN en matière de droits de stationnement (paragraphe 68 des motifs) :

[68] Les plus récents changements apportés aux règles de stationnement de CN correspondent manifestement à une élimination totale de jours de déchargement parce que, à l'exception des incitatifs de rames de wagons, dans le cours ordinaire des choses, il sera extrêmement difficile sinon impossible pour les expéditeurs de compléter le déchargement des wagons lors des « jours de déchargement » accordés – il existe trop de facteurs dans la chaîne de transport du grain destiné à l'exportation à destination et en provenance des ports qui sont hors de leur contrôle. Essentiellement, c'est devenu un incitatif pour les économies de déchargement aux ports qui ne peuvent pas servir les fins pour lesquelles ils ont été conçus parce que l'application des règles est très limitée.

[C'est moi qui souligne.]

L'Office écrit plus loin :

[71] CN suggère aussi que des délais de déchargement plus courts aux ports sont nécessaires afin d'éviter la congestion. À cet égard, le volume de déchargement du grain de CN à Vancouver, où la plupart des droits de stationnement sont perçus, était de

6,1 millions de tonnes pour la campagne agricole 2005-2006. En 2000-2001, lorsque le délai de déchargement est passé à deux jours, comparativement à cinq jours et demi l'année précédente, le volume de déchargement du grain de CN à Vancouver était plus important, 6,5 millions de tonnes. Il semble donc évident que les volumes de déchargement et les politiques tarifaires de CN ne sont pas les seules sources de congestion. En fait, il est généralement accepté dans l'industrie – par les expéditeurs, la CCB, les exploitants de silos-élévateurs et d'autres participants de l'industrie – qu'une des questions les plus importantes des problèmes logistiques dans les ports est reliée à « l'arrivage massif » des wagons, lorsque plusieurs trains arrivent à un terminal dans un court laps de temps. Or, l'Office estime que le resserrement de la politique de stationnement aura peu ou pas d'impact sur « l'arrivage massif ».

[C'est moi qui souligne.]

[34] Il ressort à l'évidence de ces extraits que l'Office s'interroge sur l'efficacité du changement de politique du CN. L'Office ne s'élève toutefois pas contre le fait que le seul objectif de cette politique est d'inciter les expéditeurs à rendre rapidement les wagons de marchandises en imposant des frais à ceux qui ne les chargent ou ne les déchargent pas dans le délai imparti.

[35] Pour justifier son intervention, l'Office devait conclure que, même s'ils étaient qualifiés de droits de stationnement, les frais en question n'en étaient pas. Or, il n'a pas tiré cette conclusion étant donné que la preuve démontrait que tous les éléments constitutifs des droits de stationnement étaient réunis. L'Office a plutôt remis en question la décision du CN de modifier sa politique en matière de droits de stationnement et il a estimé que la partie des recettes générées par la nouvelle politique devait être exclue du calcul des recettes tirées par le CN des droits de stationnement (paragraphe 72 des motifs). Pour écarter les recettes qui, en raison de leur efficacité, répondaient parfaitement à la définition reconnue des droits de stationnement,

l'Office s'est livré à un genre d'analyse qui, selon la Cour, débordait le cadre du mandat accordé à l'Office en vertu de la législation actuelle sur le transport ferroviaire (*C.P. Rail*, aux paragraphes 27 à 31) :

[27] Évaluer le caractère raisonnable ou non des droits de stationnement relève d'une tout autre fonction. Cette fonction exigerait que l'Office entreprenne une vaste évaluation pour déterminer si les droits de stationnement ou l'augmentation de ces droits peuvent être justifiés par le marché et/ou les coûts ferroviaires et pour cerner les incidences sur les expéditeurs et les consignataires. Ce type de réglementation tarifaire intensive n'a plus cours en vertu de la nouvelle législation sur le transport ferroviaire. Même dans le cas du transport ferroviaire du grain en provenance de l'Ouest, plus réglementé que le transport des autres marchandises ou le transport dans d'autres régions, la réglementation des revenus des compagnies de chemin de fer n'est pas fondée sur leur caractère raisonnable mais plutôt sur l'application d'une formule tenant compte des variations pour une année donnée des volumes, de la longueur du parcours et de l'inflation pertinente.

[28] Interpréter l'alinéa 150(3)b) de manière à conférer à l'Office un pouvoir de contrôle réglementaire intensif sur le caractère raisonnable des revenus de stationnement d'une compagnie de chemin de fer serait contraire à l'intention du Parlement d'alléger la réglementation, tel qu'il appert du paragraphe 5c) de la *Loi sur les transports au Canada* (Politique nationale en matière de transport) :

[citation omise]

[29] La réglementation des tarifs imposés par les compagnies de chemin de fer n'est pas inconnue du Parlement. Historiquement, durant la période où les compagnies ferroviaires étaient fortement réglementées, la Commission des transports du Canada était habilitée à « rejeter un tarif ou une partie de tarif qu'elle considère injuste ou déraisonnable ». Voir l'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, ch. 234. Bien que les compagnies de chemin de fer évoluent aujourd'hui dans un environnement beaucoup moins réglementé et que l'Office ne dispose pas de pouvoirs exhaustifs lui permettant de contrôler les tarifs ferroviaires, il est évident que la terminologie liée au contrôle des tarifs, s'il telle était son intention, n'était pas inconnue du Parlement. De fait, en vertu de la loi actuelle, l'article 112, qui s'applique à un certain nombre de tarifs établis par l'Office, exige que les prix soient « commercialement équitables et raisonnables vis-à-vis des parties ». Bien que l'article 112 ne s'applique pas aux revenus et aux droits de stationnement, il indique le type de terminologie qu'utilise le Parlement lorsqu'il souhaite instituer un contrôle réglementaire sur le caractère raisonnable des tarifs ou des revenus des compagnies de chemin de fer.

[30] Si le Parlement avait eu l'intention d'assujettir les droits et les revenus de stationnement des compagnies de chemin de fer à la norme du caractère raisonnable, il aurait utilisé une terminologie bien établie pour préciser son intention. Ce qu'il n'a pas fait. Il a plutôt opté pour un libellé assez particulier: « les recettes attribuables [. . .] aux droits de stationnement [. . .] que l'Office estime justifié de considérer comme telles ». Il faut nécessairement en déduire que le Parlement n'avait pas l'intention d'assujettir les droits et les revenus de stationnement à la norme du caractère raisonnable.

[31] Lu dans son sens ordinaire et grammatical et dans le contexte, l'alinéa 150(3)*b*) habilite l'Office à qualifier certaines sommes comme se rapportant ou non au stationnement. Mais il ne confère à l'Office aucun pouvoir lui permettant de juger du caractère raisonnable des revenus de stationnement.

[Non souligné dans l'original.]

[36] À mon humble avis, c'est précisément ce que l'Office a fait en l'espèce. À moins de conclure que les droits de stationnement ne répondaient pas à la définition reconnue de cette expression ou d'estimer qu'ils étaient excessifs, l'Office n'avait pas le loisir de conclure qu'une partie des recettes générées par le CN sous forme de droits de stationnement pouvait être écartée par application de l'alinéa 150(3)*b*) de la Loi.

Recettes provenant du transport intermodal

[37] La seconde question en litige dans le présent appel est celle de savoir si l'Office a commis une erreur en calculant la partie des recettes provenant du transport intermodal que l'on pouvait légitimement attribuer au transport ferroviaire. Le CN a formulé la question sur cet aspect de l'appel en se demandant si la Loi permettait à l'Office (notamment aux termes des articles 150 et 151) de choisir une méthode de répartition fondée sur les coûts plutôt que sur les recettes.

Toutefois, ainsi que nous l'avons déjà signalé, le CN n'a jamais contesté la méthode employée par l'Office pour séparer en l'espèce les recettes provenant du transport intermodal, de sorte qu'il ne

s'agit pas d'une question qui a été examinée ou abordée par l'Office dans sa décision. Dans ces conditions, il n'était pas loisible au CN de soulever cet argument dans le cadre du présent appel. Rien n'empêche le CN de s'opposer à la méthode de répartition utilisée par l'Office pour une campagne agricole ultérieure.

[38] Le dernier point litigieux qui oppose le CN et l'Office est celui de savoir si certains frais devraient ou non être déduits lorsqu'on applique la méthode employée par l'Office pour répartir les recettes tirées du transport intermodal. Cette question déborde le cadre de la compétence de notre Cour lorsqu'on tient compte de l'article 41 de la Loi, qui prévoit un droit d'appel uniquement sur des questions de compétence et de droit. Il s'ensuit que le CN ne peut obtenir gain de cause sur cet aspect de son appel.

[39] Je suis par conséquent d'avis d'accueillir l'appel en partie, d'annuler la décision de l'Office dans la mesure où elle se rapporte aux droits de stationnement, et de renvoyer l'affaire à l'Office pour qu'elle l'examine de nouveau en partant du principe qu'aucune fraction des droits de stationnement établis par le CN conformément à sa nouvelle politique en matière de droits de stationnement ne doit être incluses dans les recettes tirées par le CN du grain de l'Ouest pour la campagne agricole 2005-2006.

« Marc Noël »

j.c.a.

« Je souscris à ces motifs. »
Alice Desjardins, j.c.a.

« Je souscris à ces motifs. »
Johanne Trudel, j.c.a.

Traduction certifiée conforme
Christiane Bélanger, LL.L.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-220-07

INTITULÉ : COMPAGNIE DES CHEMINS DE
FER NATIONAUX DU CANADA c.
OFFICE DES TRANSPORTS DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 13 MARS 2008

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE DESJARDINS
LA JUGE TRUDEL

DATE DES MOTIFS : LE 3 AVRIL 2008

COMPARUTIONS :

Raynold Langlois, Q.C., CIRC POUR L'APPELANTE
Tina Hobday

Glenn Hector POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Langlois Kronström Desjardins, srl POUR L'APPELANTE
Montréal (Québec)

John h. Sims, c.r. POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada