

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20110928

Dossier : A-25-11

Référence : 2011 CAF 269

**CORAM : LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER
LA JUGE DAWSON**

ENTRE :

**BNSF RAILWAY COMPANY,
COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA et
COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER CANADIEN PACIFIQUE**

appelantes

et

**OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA,
QUAYSIDE COMMUNITY BOARD,
BRIAN ALLEN et
MATTHEW LAIRD**

intimés

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 20 septembre 2011.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 28 septembre 2011.

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR :

LA JUGE DAWSON

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER**

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20110928

Dossier : A-25-11

Référence : 2011 CAF 269

**CORAM : LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER
LA JUGE DAWSON**

ENTRE :

**BNSF RAILWAY COMPANY,
COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA et
COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER CANADIEN PACIFIQUE**

appelantes

et

**OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA,
QUAYSIDE COMMUNITY BOARD,
BRIAN ALLEN et
MATTHEW LAIRD**

intimés

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LA JUGE DAWSON

[1] Dans le cadre du présent appel, il s'agit de décider si l'Office des transports du Canada (l'Office) a commis une erreur de droit en concluant qu'il pouvait statuer sur une plainte relative au bruit et aux vibrations causés par les activités à la gare de triage de New Westminster, indépendamment du fait que les parties avaient précédemment conclu un règlement

extrajudiciaire visant la même plainte. Le numéro de référence de la décision de l'Office est LET-R-152-2010.

[2] Pour les motifs exposés ci-après, j'accueillerais l'appel.

Les faits

[3] Le 4 juillet 2008, Quayside Community Board (QCB) a déposé une plainte auprès de l'Office. QCB a fait valoir qu'il représentait 2 080 unités en copropriété divise directement touchées par le bruit et les vibrations que causent les activités ferroviaires dans la gare de triage de New Westminster. La plainte visait quatre compagnies de chemin de fer : BNSF Railway Company, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique et la Southern Railway of British Columbia (ci-après désignées collectivement les compagnies de chemin de fer). QCB demandait, entre autres, une ordonnance restreignant les heures où l'exploitation de la gare de triage serait permise, soit de 7 heures à 22 heures.

[4] Suivant la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 (la Loi) et des Lignes directrices sur la résolution des plaintes relatives au bruit et aux vibrations ferroviaires (les lignes directrices) préparées par l'Office, avant que l'Office ne puisse enquêter sur une plainte relative au bruit et aux vibrations ferroviaires, il doit être convaincu que toutes les mesures de coopération exposées dans les lignes directrices ont été appliquées. En l'espèce, avec le

consentement des parties, la plainte avait été soumise à la médiation. Les lignes directrices et le régime législatif établi par la Loi seront examinés ci-après.

[5] Une séance de médiation a eu lieu conformément à l'article 36.1 de la Loi, avec l'assistance de deux médiateurs nommés par l'Office. Au terme de la séance de médiation, les parties ont conclu un règlement extrajudiciaire confidentiel en date du 10 décembre 2008. Le règlement extrajudiciaire a été signé par les deux représentants du QCB et par les représentants de chacune des compagnies de chemin de fer et de la ville de New Westminster. De plus, les parties, de même que les médiateurs, ont signé une déclaration de décision dans laquelle elles confirmaient avoir [TRADUCTION] « entièrement réglé le différend susmentionné à la satisfaction de toutes les parties ». Dans ce document, les parties ont également consenti à la fermeture du dossier de l'Office se rapportant à la plainte du QCB.

[6] Le 13 avril 2010, QCB a déposé une seconde plainte contre les compagnies de chemin de fer auprès de l'Office. Dans cette seconde plainte, après avoir signalé que les compagnies de chemin de fer avaient omis de communiquer avec QCB comme elles étaient tenues de le faire aux termes du règlement extrajudiciaire, QCB a indiqué que [TRADUCTION] « malheureusement, la voie de la médiation a échoué ». QCB a demandé [TRADUCTION] « les mesures de réparation que nous avons demandées initialement dans la copie ci-jointe de la plainte originale ». QCB n'a pas allégué que les faits ou la situation avaient changé de manière importante. À cette date, QCB n'a pas prétendu qu'il y avait eu un manquement irrémédiable au règlement extrajudiciaire.

[7] L'Office a fait parvenir des copies de la seconde plainte aux compagnies de chemin de fer, leur accordant 30 jours pour y répondre. L'Office a indiqué à l'égard de la plainte que [TRADUCTION] « le processus de médiation dans le cadre de la présente plainte a échoué ».

[8] Les compagnies de chemin de fer ont répondu qu'un règlement extrajudiciaire valide et exécutoire était en place, de sorte que l'Office ne pouvait pas statuer sur l'affaire. Tout désaccord se rapportant à la mise en œuvre du règlement extrajudiciaire devait être renvoyé à une nouvelle séance de médiation. Voir : les réponses des compagnies de chemin de fer, aux pages 55 à 57, 59, 63 et 64, et 65 à 68 du dossier d'appel.

[9] QCB a répondu aux observations des compagnies de chemin de fer dans un courriel en date du 11 juin 2010. Il a fait valoir que les chemins de fer [TRADUCTION] « n'ont pas été en mesure ou ont sciemment omis de se conformer » au règlement extrajudiciaire et que ce manquement était irrémédiable. De plus, QCB a soutenu que le règlement extrajudiciaire [TRADUCTION] « n'était jamais censé être considéré comme étant un document durable qui excluait la présentation d'une nouvelle plainte » devant l'Office.

[10] À la suite de ces communications, l'Office a demandé et reçu des observations additionnelles sur la question de savoir si elle pouvait statuer sur la seconde plainte.

[11] Dans ses observations, la BNSF Railway Company a fait valoir ce qui suit :

[TRADUCTION]

En résumé, la BNSF soutient que l'Office **n'a pas** compétence pour statuer sur la **présente** plainte relative au bruit et aux vibrations, compte tenu des circonstances. Les parties ont réglé la plainte de manière définitive le 10 décembre 2008. Ainsi, les plaignants ne peuvent demander à l'Office de réactiver et d'instruire la plainte. De plus, l'Office est dessaisi, ou dépourvu de compétence, relativement à la présente plainte.

[12] La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique ont adopté la même position. Après avoir reçu les observations du QCB et la réponse des compagnies de chemin de fer, l'Office a rendu la décision visée par le présent appel.

Les dispositions législatives pertinentes

[13] Les parties conviennent que la plainte initiale déposée par QCB relevait de l'article 95.1 de la Loi, si bien que l'Office avait compétence pour connaître de la première plainte.

L'article 95.1 est rédigé comme suit :

95.1 La compagnie de chemin de fer qui construit ou exploite un chemin de fer doit limiter les vibrations et le bruit produits à un niveau raisonnable, compte tenu des éléments suivants :	95.1 When constructing or operating a railway, a railway company shall cause only such noise and vibration as is reasonable, taking into account
<i>a</i>) les obligations qui lui incombent au titre des articles 113 et 114, le cas échéant;	<i>(a)</i> its obligations under sections 113 and 114, if applicable;
<i>b</i>) ses besoins en matière d'exploitation;	<i>(b)</i> its operational requirements; and
<i>c</i>) le lieu de construction ou d'exploitation du chemin de fer.	<i>(c)</i> the area where the construction or operation takes place.

[14] L'article 95.2 de la Loi autorise l'Office à élaborer des lignes directrices sur la façon dont il statuera sur les plaintes relatives au bruit et aux vibrations et sur les mesures de coopération visant à régler de telles plaintes :

95.2 (1) L'Office établit — et publie de la manière qu'il estime indiquée — des lignes directrices:	95.2 (1) L'Office shall issue, and publish in any manner that it considers appropriate, guidelines with respect to
<i>a) sur les éléments dont il tient compte pour décider si une compagnie de chemin de fer se conforme à l'article 95.1;</i>	<i>(a) the elements that the Agency will use to determine whether a railway company is complying with section 95.1; and</i>
<i>b) sur des mesures de coopération en matière de résolution des conflits concernant le bruit ou les vibrations liés à la construction ou à l'exploitation de chemins de fer.</i>	<i>(b) the collaborative resolution of noise and vibration complaints relating to the construction or operation of railways.</i>
(2) Avant d'établir des lignes directrices, l'Office consulte les intéressés, notamment les administrations municipales.	(2) The Agency must consult with interested parties, including municipal governments, before issuing any guidelines.
(3) Les lignes directrices ne sont pas des textes réglementaires au sens de la <i>Loi sur les textes réglementaires</i> .	(3) The guidelines are not statutory instruments within the meaning of the <i>Statutory Instruments Act</i> .

[15] L'article 95.3 de la Loi énonce la démarche que l'Office doit suivre lorsqu'il reçoit une plainte relative au bruit et aux vibrations.

95.3(1) Sur réception d'une plainte selon laquelle une compagnie de chemin de fer ne se conforme pas à l'article 95.1, l'Office peut ordonner à celle-ci de prendre les mesures qu'il estime raisonnables pour assurer qu'elle se conforme à cet article.	95.3(1) On receipt of a complaint made by any person that a railway company is not complying with section 95.1, the Agency may order the railway company to undertake any changes in its railway construction or operation that the Agency considers reasonable to ensure compliance with that section.
---	---

(2) S'il a publié des lignes directrices au titre de l'alinéa 95.2(1)b), l'Office ne peut procéder à l'examen de la plainte que s'il est convaincu que toutes les mesures de coopération prévues par celles-ci ont été appliquées. [Non souligné dans l'original.]

(2) If the Agency has published guidelines under paragraph 95.2(1)(b), it must first satisfy itself that the collaborative measures set out in the guidelines have been exhausted in respect of the noise or vibration complained of before it conducts any investigation or hearing in respect of the complaint. [emphasis added]

[16] Ainsi qu'il a été signalé précédemment, l'Office a exercé le pouvoir que lui confère le paragraphe 95.2(1) d'établir des lignes directrices sur les plaintes relatives au bruit et aux vibrations. La citation ci-dessous, tirée des Lignes directrices, réitère l'exigence législative selon laquelle les parties doivent épuiser les mesures de coopération mises en place pour régler les plaintes relatives au bruit et aux vibrations avant que l'Office ne procède à une enquête :

Mesures de coopération en matière de résolution des plaintes relatives au bruit et aux vibrations

La LTC précise qu'avant que l'Office puisse enquêter sur une plainte de bruit ou de vibrations liés à un chemin de fer, il doit être convaincu que toutes les mesures de coopération prévues par les présentes lignes directrices ont été épuisées.

La collaboration permet aux plaignants et aux compagnies de chemin de fer de contribuer au règlement d'un différend. Un règlement auquel chacune des parties a contribué représente une solution à long terme qui peut souvent être mise en œuvre de façon plus efficace et efficiente qu'une décision rendue par un processus d'arbitrage.

[17] L'article 36.1 de la Loi a trait à la médiation. Si les parties demandent la médiation de leur différend sur une question relevant de la compétence de l'Office, ce dernier « renvoie » le différend à la médiation (paragraphe 36.1(1)). Tout ce qui se rapporte à la médiation est confidentiel, sauf s'il y a consentement entre les parties (paragraphe 36.1(4)).

[18] La médiation a pour effet de suspendre l'arbitrage de la demande officielle devant l'Office jusqu'à l'achèvement des mesures de coopération :

36.1(6) La médiation a pour effet :	36.1(6) The mediation has the effect of
<i>a</i>) de suspendre, jusqu'à ce qu'elle prenne fin, les procédures dans toute affaire dont l'Office est saisi, dans la mesure où elles touchent les questions faisant l'objet de la médiation;	<i>(a)</i> staying for the period of the mediation any proceedings before the Agency in so far as they relate to a matter that is the subject of the mediation; and
<i>b</i>) de prolonger, d'une période équivalant à sa durée, le délai dont dispose l'Office pour rendre en vertu de la présente loi une décision à l'égard de ces procédures.	<i>(b)</i> extending the time within which the Agency may make a decision or determination under this Act with regard to those proceedings by the period of the mediation.

[19] Un règlement extrajudiciaire conclu grâce à la médiation peut être déposé devant l'Office et un tel règlement « est assimilé à un arrêté de l'Office » en vue de son exécution (paragraphe 36.1(7)). Un arrêté de l'Office peut être homologué par la Cour fédérale ou une cour supérieure et, le cas échéant, son « exécution s'effectue selon les mêmes modalités que les ordonnances de la cour saisie » (paragraphe 33(1)).

La décision de l'Office

[20] L'Office a amorcé son analyse en concluant que QCB était partie à la première et à la seconde plainte et que le « contenu des deux plaintes est essentiellement identique ». L'Office a ensuite décrit la question dont il était saisi en ces termes :

Il appert clairement à l'Office que les deux plaintes, dans les faits, sont la même plainte opposant les mêmes parties, soit les compagnies de chemin de fer et QCB. En conséquence, l'Office conclut qu'il n'est saisi que d'une seule plainte et il doit déterminer s'il a compétence pour statuer sur cette plainte.

L'Office n'a pas traité la seconde plainte comme une plainte dans laquelle était allégué un manquement à l'égard du règlement extrajudiciaire.

[21] L'Office a ensuite conclu comme suit :

1. Le processus de médiation vise à compléter, et non à remplacer, le processus décisionnel de règlement.
2. Rien dans la Loi ne donne à penser que la conclusion d'un règlement extrajudiciaire, au terme de la médiation, doit constituer un arrêté de l'Office. Le paragraphe 36.1(7) de la Loi a été invoqué, lequel prévoit que le dépôt auprès de l'Office du règlement intervenu au terme de la médiation fait en sorte que le règlement « est assimilé à un arrêté de l'Office en vue de son exécution ».
3. Parce que le dépôt d'un règlement résultant d'une médiation ne constitue pas un arrêté de l'Office, ni le principe de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée ni celui du dessaisissement ne s'appliquaient.
4. La déclaration de décision ne s'apparente ni à un jugement ni à une ordonnance sur consentement puisqu'elle n'a pas été signée par un membre de l'Office et qu'elle ne fournissait aucune indication portant qu'elle était censée constituer un arrêté de l'Office.
5. Sans arrêté définitif, ni jugement sur consentement ou autre forme de décision de l'Office, « aucun motif ne permet d'affirmer qu'il lui [l'Office] est interdit d'entendre la plainte déposée en l'espèce en raison de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée ou d'un dessaisissement. »

[22] L'Office a conclu en affirmant qu'il était convaincu que les mesures de coopération prévues dans les lignes directrices avaient été épuisées de sorte qu'il pouvait poursuivre avec le processus décisionnel formel.

La norme de contrôle judiciaire

[23] Bien que l'Office ait formulé la question en vue d'établir s'il avait compétence pour statuer sur la plainte, la logique fait en sorte que la question ne touche pas véritablement la compétence. Les parties ont convenu que la nature de la première plainte relevait initialement du champ d'application de l'article 95.1 de la Loi. L'Office devait répondre à la question de savoir si le règlement extrajudiciaire avait eu pour effet d'empêcher QCB de débattre à nouveau d'une plainte à l'égard de laquelle il avait précédemment accepté un compromis. L'Office était tenu d'examiner le régime législatif et les modalités du règlement extrajudiciaire.

[24] Les compagnies de chemin de fer prétendent que la norme de contrôle judiciaire applicable est celle de la décision correcte. À leur avis, la question dont l'Office était saisi était une question de droit général à la fois, d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d'expertise de l'Office. L'Office, s'appuyant sur l'arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650, prononcé la Cour suprême du Canada, a répondu que la norme de contrôle judiciaire applicable est la norme de la décision raisonnable.

[25] À mon avis, il n'est pas nécessaire d'établir la norme de contrôle judiciaire applicable. Ainsi qu'il est expliqué ci-dessous, même en appliquant la norme de contrôle judiciaire qui commande une plus grande déférence, la décision de l'Office doit être annulée.

L'analyse

[26] Dans le cadre des observations présentées de vive voix, l'avocat représentant l'Office a reconnu que si les parties avaient conclu un règlement extrajudiciaire final et ayant force exécutoire, l'Office devrait reconnaître et respecter les modalités liées à un règlement final. Toutefois, il a fait valoir que ce n'était pas la question dont l'Office était saisi en l'espèce. La question dont était saisi l'Office était celle de savoir s'il avait compétence pour traiter de la seconde plainte déposée par QCB. Selon les observations de l'avocat, les parties n'ont pas présenté le règlement extrajudiciaire en tant que règlement final et ayant force exécutoire qui pourrait empêcher de connaître de la seconde plainte.

[27] À mon avis, l'avocat de l'Office a correctement reconnu que l'Office doit respecter les modalités de tout règlement extrajudiciaire final conclu entre les parties à une plainte dont est saisi l'Office. Cette reconnaissance cadre avec le régime législatif dans lequel évolue l'Office.

[28] Ainsi qu'il est décrit plus haut, la Loi autorise l'Office à publier des lignes directrices sur des mesures de coopération en matière de résolution des conflits concernant le bruit ou les vibrations. Lorsque de telles lignes directrices sont publiées, l'Office ne peut procéder à une enquête au sujet d'une plainte ou connaître d'une plainte que s'il est convaincu que toutes ces

mesures ont été épuisées. La médiation, qui est une forme de coopération en matière de résolution prévue par la Loi, a pour effet de suspendre les procédures dont l'Office est saisi. Un règlement intervenu au terme de la médiation peut être déposé auprès de l'Office et être assimilé à un arrêté de l'Office en vue de son exécution.

[29] Lues de manière globale, ces dispositions reflètent l'intention du Parlement selon laquelle les procédures de coopération et du processus décisionnel sont des mécanismes de rechange en vue d'atteindre le même résultat : le règlement final d'une plainte. Les deux mécanismes donnent lieu à un document qui peut être déposé auprès de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure à des fins d'exécution. Rien dans le régime législatif ne permet d'appuyer la conclusion de l'Office selon laquelle le règlement final d'une plainte, en entier ou en partie, grâce à des mesures de coopération, ne remplace pas le processus décisionnel de règlement relativement à ces questions que les parties ont définitivement réglées.

[30] Lorsque les parties ont définitivement réglé une plainte dans le cadre d'un règlement extrajudiciaire, une décision de l'Office d'ignorer le règlement extrajudiciaire et de trancher sur des questions réglées précédemment aurait pour effet pratique d'enlever tout effet attribuable aux mesures de coopération. Aucune partie à un litige adéquatement conseillée ne consentirait à s'engager à la médiation si cette partie à un litige comprenait que le temps et les ressources consacrés à atteindre un résultat dans le cadre d'une médiation seraient perdus si l'autre partie devait regretter plus tard son accord et décidait simplement que la solution obtenue par médiation n'était plus souhaitable.

[31] S'agissant des observations de l'avocat selon lesquelles, en l'espèce, les parties n'ont pas présenté le règlement extrajudiciaire en tant que règlement final et ayant force exécutoire qui empêcherait de connaître de la seconde plainte, cette observation est indéfendable compte tenu des observations écrites que les parties ont présentées à l'Office. Ainsi qu'il est énoncé de façon assez détaillée ci-dessus, les compagnies de chemin de fer ont toujours estimé que le règlement était un règlement final et ayant force exécutoire. QCB s'est dit du même avis que les compagnies de chemin de fer sur ce point, estimant que le règlement extrajudiciaire n'était pas censé être considéré comme étant un [TRADUCTION] « document durable qui exclurait la présentation d'une nouvelle plainte ».

[32] L'Office n'a pas examiné et n'a pas tranché la question centrale soulevée par les parties : l'incidence du règlement extrajudiciaire. S'agissait-il d'un règlement final et ayant force exécutoire qui empêchait QCB de débattre de questions à l'égard desquelles il avait précédemment accepté un compromis? L'Office, en ne tranchant pas la question centrale soulevée par les parties, a rendu une décision déraisonnable et sa décision devrait donc être annulée.

La conclusion et les dépens

[33] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, j'annulerais la décision rendue par l'Office et je renverrais l'affaire à l'Office afin qu'il soit déterminé si le règlement extrajudiciaire était censé régler les questions soulevées dans le cadre de la première plainte. Le cas échéant, compte tenu

de la conclusion de l'Office selon laquelle les deux plaintes sont [TRADUCTION] « essentiellement identiques », QCB ne pourra débattre à nouveau de ces questions auprès de l'Office.

[34] En vertu du paragraphe 41(4) de la Loi, l'Office peut plaider sa cause à l'appel relativement à une décision qu'il a rendue sur une question de droit ou de compétence. En l'espèce, les observations de l'Office ne relèvent pas de son champ de compétence. L'avocat représentant l'Office a fait valoir le bien-fondé de l'appel et invoqué le caractère raisonnable de la décision rendue par l'Office. Pour cette raison, il est approprié que les dépens suivent l'issue de la cause. J'ordonnerais à l'Office de verser aux compagnies de chemin de fer un seul mémoire de dépens dans le cadre du présent appel.

« Eleanor R. Dawson »

j.c.a.

« Je suis d'accord.
Marc Noël j.c.a. »

« Je suis d'accord.
J.D. Denis Pelletier j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Linda Brisebois, LL.B.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-25-11

INTITULÉ : BNSF RAILWAY COMPANY ET AUTRES c.
OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA ET
AUTRES

LIEU DE L'AUDIENCE : Vancouver (Colombie-Britannique)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 20 septembre 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE DAWSON

MOTIFS CONCOURANTS : LE JUGE NOËL
LE JUGE PELLETIER

DATE DES MOTIFS : Le 28 septembre 2011

COMPARUTIONS :

Richard R.E. DeFilippi
Darren Stewart

POUR LES APPELANTES

John Dodsworth
Barbara Cuber

POUR LES INTIMÉS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Boughton Law Corporation
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LES APPELANTES

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada

POUR LES INTIMÉS