

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20210720

Dossier : A-267-18

Référence : 2021 CAF 147

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE NADON
LE JUGE RENNIE
LA JUGE RIVOALEN**

ENTRE :

HUDSON BAY RAILWAY COMPANY

appelante

et

MARK ROSNER

intimé

Audience tenue par vidéoconférence organisée par le greffe,

le 27 avril 2021.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 20 juillet 2021.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NADON

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE RENNIE
LA JUGE RIVOALEN**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20210720

Dossier : A-267-18

Référence : 2021 CAF 147

**CORAM : LE JUGE NADON
LE JUGE RENNIE
LA JUGE RIVOALEN**

ENTRE :

HUDSON BAY RAILWAY COMPANY

appelante

et

MARK ROSNER

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NADON

I. Introduction

[1] Notre Cour est saisie d'un appel interjeté par la Hudson Bay Railway Company (HBR) à l'encontre d'une décision rendue par l'Office des transports du Canada (l'Office) le 13 juin 2018 (CONF-11-2018) (la décision), qui a conclu que HBR a manqué aux obligations en matière de niveau de services que prévoit le paragraphe 113(1) de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C.

1996, ch. 10 (la Loi), en refusant de réparer une ligne de chemin de fer entre Gillam et Churchill, au Manitoba (la ligne), qui avait fortement été endommagée par une inondation. La décision de l'Office faisait suite à une plainte déposée par un particulier, Mark Rosner (l'intimé ou M. Rosner), en octobre 2017.

[2] HBR affirme que l'Office a commis trois erreurs de droit dans sa décision. Premièrement, l'Office a fait une interprétation erronée des dispositions de la Loi en estimant qu'elle était tenue de réparer la ligne ou d'en cesser l'exploitation. Deuxièmement, l'Office n'a pas tenu compte de l'incapacité financière de HBR pour déterminer la durée de la pause raisonnable pendant laquelle HBR pouvait se soustraire à ses obligations en matière de niveau de services. Troisièmement, l'ordonnance de l'Office était imprécise et il était impossible de s'y conformer. Pour les motifs exposés ci-après, j'accueillerais l'appel et j'annulerais la décision de l'Office.

II. Exposé des faits

[3] HBR est une compagnie de chemin de fer sous réglementation fédérale. Elle est issue de la fusion de la Churchill Terminal Company (aussi appelée OmniTRAX Canada) et de la Hudson Bay Railway Company. HBR exploite de multiples lignes de chemin de fer au Manitoba et elle détient depuis 1997 un certificat d'aptitude qui lui a été délivré par l'Office.

[4] En mai 2017, une inondation a fortement endommagé la ligne exploitée par HBR entre Gillam et Churchill, au Manitoba. Il s'agit du seul lien ferroviaire qui dessert la ville de Churchill. Les résidents de Churchill et des environs dépendent donc largement du chemin de fer

pour la livraison des denrées alimentaires, des matériaux de construction et des articles ménagers de base.

[5] Le 9 juin 2017, HBR a déclaré un cas de force majeure à la suite d'une évaluation préliminaire des dommages préparée par AECOM, un cabinet d'ingénierie, et elle a annoncé une suspension indéfinie de l'exploitation de la ligne.

[6] Le 18 août 2017, AECOM a publié un rapport après avoir réévalué la ligne. Le rapport estimait le coût des réparations essentielles à 43,5 millions de dollars. Il établissait également un plan de réparations échelonné sur 60 jours à partir de septembre 2017, tout en précisant qu'il s'agissait d'un plan ambitieux compte tenu de l'éloignement des lieux où devaient être effectuées les réparations et du peu de temps qu'il restait à la saison de construction.

[7] Le 27 octobre 2017, M. Rosner, au nom du caucus du Nouveau Parti démocratique (NPD) du Manitoba, a déposé une demande auprès de l'Office, dans laquelle il alléguait que la suspension de services par HBR constituait un manquement à ses obligations en matière de niveau de services prévues par la Loi.

[8] Dans sa réponse à M. Rosner, datée du 20 novembre 2017, HBR a indiqué qu'il lui était impossible de rétablir les services sur la ligne, en raison des coûts énormes des réparations exigées à la suite des dommages causés par une inondation d'une ampleur « sans précédent en 200 ans ». Elle affirmait ne pas avoir les fonds nécessaires et a indiqué qu'elle soumettrait à l'Office, sous le sceau de la confidentialité, des renseignements financiers à l'appui de cette

affirmation. HBR précisait également qu'elle avait amorcé des discussions avec l'administration fédérale en vue d'obtenir les fonds nécessaires aux réparations.

[9] La ligne a été réparée en octobre 2018 et est en service depuis.

III. Décision faisant l'objet de l'appel

[10] L'Office a rendu sa décision le 13 juin 2018. Dans son analyse, l'Office a d'abord noté que les compagnies de chemin de fer ont une obligation publique de fournir un service sur les lignes qui leur appartiennent ou qu'elles exploitent (décision, para. 56). Il a ensuite expliqué que les dispositions de la Loi portant sur le transfert et la cessation d'exploitation permettent à une compagnie de chemin de fer qui ne veut plus exploiter une ligne d'être libérée de ses obligations en matière de services. Ces obligations demeurent toutefois en vigueur tant que la ligne n'a pas été transférée ou que l'on n'a pas cessé de l'exploiter (décision, para. 57 et 58).

[11] L'Office a invoqué une décision antérieure qu'il avait rendue dans l'affaire *Univar Canada Ltd. c. Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique (CP)*, CONF-4-2017 [OTC *Univar*] pour faire valoir que, bien qu'un cas de force majeure puisse justifier une pause raisonnable, une compagnie de chemin de fer ne peut être libérée de façon permanente de ses obligations en matière de services qu'après avoir suivi le processus de transfert et de cessation d'exploitation (décision, para. 60). Il a rejeté l'argument de HBR selon lequel la situation financière d'une compagnie de chemin de fer peut lui permettre d'être libérée de façon permanente de ses obligations de services sans suivre ce processus (décision, para. 61).

[12] L'Office a reconnu que des considérations d'ordre financier peuvent influencer sur la durée de la pause raisonnable pendant laquelle une compagnie peut se soustraire à ses obligations en matière de services à la suite d'un cas de force majeure. Il a illustré ses propos en donnant l'exemple d'une situation où les coûts de réparation sont démesurés et où le processus de transfert et de cessation d'exploitation a été enclenché et qu'il pourra être mené à bien dans un délai relativement court. En pareilles circonstances, la durée de la pause raisonnable peut être prolongée jusqu'à la fin de ce processus (décision, para. 62).

[13] Aux paragraphes 64 et 65 de sa décision, l'Office indique que la question de savoir s'il y a manquement dépend de la durée de la pause raisonnable, invoquant les principes généraux énoncés dans l'arrêt OTC *Univar*. Au paragraphe 68, il conclut que HBR a manqué à ses obligations en matière de niveau de services à partir de novembre 2017 :

Les documents déposés auprès de l'Office, notamment le rapport AECOM commandé par HBR elle-même, montrent que si HBR avait pris toutes les mesures raisonnables pour réparer la ligne après le cas de force majeure, la ligne de chemin de fer aurait pu être remise en service en novembre 2017 pour le passage sécuritaire de trains transportant des charges légères. Même si AECOM a indiqué que son estimation était ambitieuse, il est noté que le rapport comme tel a été achevé trois mois après l'inondation et qu'à ce jour, HBR n'a rien fait pour réparer l'infrastructure endommagée.

[14] En ce qui concerne les réparations, l'Office a ordonné à HBR de commencer à réparer la ligne au plus tard le 3 juillet 2018, et aussi de terminer les réparations et de rétablir le service le plus rapidement possible (décision, para. 73). Il a également ordonné à HBR de produire, à compter du 1^{er} août 2018, des rapports mensuels sur l'avancement des travaux.

[15] HBR a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision auprès de notre Cour le 27 août 2018, en application du paragraphe 41(1) de la Loi. Elle a déposé son avis d'appel le 30 août 2018.

[16] Bien que l'Office ne soit pas une partie désignée dans le présent appel, il a exercé le droit que lui reconnaît le paragraphe 41(4) de la Loi de plaider sa cause à l'appel de sa décision.

IV. Questions en litige

[17] À mon avis, les principales questions en litige dans le présent appel peuvent être formulées ainsi :

- A. L'Office a-t-il conclu à tort qu'une compagnie de chemin de fer ne peut être libérée indéfiniment de ses obligations de services prévues par la Loi sans suivre le processus de transfert et de cessation d'exploitation?
- B. L'Office a-t-il fait fi à tort de la situation financière de HBR pour déterminer la durée de la pause raisonnable à laquelle la compagnie avait droit?

V. Analyse

[18] Bien que l'appel de HBR ait été interjeté avant que la Cour suprême rende sa décision faisant jurisprudence dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65[Vavilov], les parties conviennent que la norme de contrôle doit être déterminée en fonction du cadre d'analyse qui y est défini. Selon l'arrêt *Vavilov*, la présomption générale veut que la norme de la décision raisonnable s'applique. Cette présomption est réfutée

lorsque la loi prévoit un mécanisme d'appel à l'encontre d'une décision administrative auprès d'une cour de justice. Durant l'audition d'un tel appel, la cour doit appliquer à la décision administrative les normes de contrôle prévues en appel (*Vavilov*, para. 36 et 37). Ainsi, la cour examine les questions de droit en regard de la norme de la décision correcte et applique la norme de l'erreur manifeste et dominante aux questions de fait ainsi qu'aux questions de droit et de fait, en l'absence d'un principe de droit facilement isolable (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, para. 8, [2002] 2 R.C.S. 235 [*Housen*]).

[19] HBR interjette appel en application du paragraphe 41(1) de la Loi, lequel autorise un appel à l'encontre de toute décision de l'Office portant sur une question de droit ou de compétence. Il ne fait donc aucun doute que les normes prévues dans l'arrêt *Housen* s'appliquent.

[20] Je suis d'avis que les questions fondamentales consistent à déterminer si l'Office a commis des erreurs de droit. Même si l'arrêt *Housen* s'inscrit dans le contexte du droit de la négligence, la Cour suprême y décrit les erreurs de droit comme, notamment, l'application d'une norme juridique incorrecte, l'omission de tenir compte d'un élément essentiel d'un critère juridique ou la formulation erronée de la norme (*Housen*, para. 36 et 37).

[21] La question de savoir si une compagnie de chemin de fer peut être libérée indéfiniment de ses obligations prévues par la Loi en matière de niveau de services, sans suivre le processus de transfert et de cessation de l'exploitation, fait jouer l'application de la norme juridique servant à déterminer la portée des obligations de la compagnie de chemin de fer sous le régime de la

partie III, section IV, de la Loi. Pour établir si l'Office a commis une erreur en faisant fi de la situation financière de HBR, il faut déterminer si l'Office a fait fi d'un élément essentiel du critère juridique servant à déterminer la durée de la pause raisonnable. Comme ces deux questions relèvent largement du droit, elles sont assujetties à la norme de la décision correcte.

[22] Avant d'examiner le différend au fond, il s'impose d'abord d'envisager la question du caractère théorique. L'intimé soutient que l'appel est théorique, car HBR s'est finalement conformée à l'ordonnance de l'Office et a réparé la ligne avant le 31 octobre 2018. Par conséquent, le [TRADUCTION] « litige qui a mené au dépôt de la plainte auprès de l'Office et à la décision de l'Office n'existe plus depuis longtemps [...] » (mémoire des faits et du droit de l'intimé, para. 28). HBR conteste cette prétention en faisant valoir que, puisque l'Office a conclu qu'elle a manqué à ses obligations prévues par la Loi en matière de niveau de services à partir de novembre 2017, l'Office peut toujours ordonner à la compagnie de verser une indemnité au titre de l'alinéa 116(4)c.1) ou la condamner à des dommages-intérêts au titre du paragraphe 116(5) de la Loi pour la période comprise entre novembre 2017 et le 31 août 2018. Dans ses observations, HBR indique que le risque de conclusion de responsabilité existe toujours, puisque la Loi ne prévoit aucun délai de prescription.

[23] Je conviens avec HBR que le litige n'est pas théorique. Comme le souligne à juste titre M. Rosner, un litige est dit théorique lorsqu'une décision ne permettra pas de résoudre une question susceptible d'avoir des conséquences sur les droits des parties (*Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, p. 353, 1989 CanLII 123). Or, l'ordonnance que HBR demande à notre Cour de rendre permettrait de régler une question, à savoir si HBR devrait

continuer d'être exposée à des demandes d'indemnisation au titre des dispositions mentionnées de la Loi. Qui plus est, si la décision de l'Office est annulée, le risque de poursuites envers HBR, en raison de son défaut de réparer la ligne, cesserait, ce qui aurait une incidence sur les droits légaux qui lui sont reconnus au regard d'éventuels demandeurs. Pour ces motifs, je conclus que le litige n'est pas théorique.

A. *L'Office a-t-il conclu à tort qu'une compagnie de chemin de fer ne peut être libérée indéfiniment de ses obligations de services prévues par la Loi sans suivre le processus de transfert et de cessation d'exploitation?*

[24] HBR prétend que l'Office a fondé sur une fausse logique binaire son interprétation du paragraphe 113(1) de la Loi. Selon cette logique, une compagnie de chemin de fer ne se conforme à cette disposition que si elle offre des services malgré un cas de force majeure (sous réserve d'une brève « pause raisonnable ») ou, subsidiairement, que si elle active les dispositions relatives à la cessation d'exploitation prévues à la partie III, section V, de la Loi (mémoire des faits et du droit de l'appelante, para. 41). Une telle interprétation, estime HBR, va à l'encontre de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *A.L. Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Railway Co.*, [1959] S.C.R. 271, 1959 CanLII 41 [*Patchett*], qui limite la portée des obligations en matière de niveau de services à ce qui se situe dans les attributions de la compagnie de chemin de fer.

[25] HBR soutient en outre que cette limite découle de l'interprétation du paragraphe 113(1) et qu'elle ne dépend pas de l'activation, par la compagnie, du processus de transfert et de cessation d'exploitation prévu par la Loi (mémoire des faits et du droit de l'appelante, para. 48). HBR affirme que l'Office a présumé, à tort, qu'elle a l'obligation de cesser l'exploitation de la

ligne s'il est difficile de prévoir la durée de la « pause raisonnable » en cas de force majeure.

Dans ses observations, HBR fait valoir que l'Office a fait fi de la possibilité qu'une compagnie de chemin de fer puisse, sous le régime de la Loi, se soustraire à ses obligations en matière de niveau de services pour des raisons financières, sans qu'un délai fixe ou prédéterminé soit établi pour le début ou la fin des réparations (mémoire des faits et du droit de l'appelante, para. 58).

[26] Le paragraphe 113(1), qui figure à la partie III, section IV de la Loi, définit l'obligation qu'ont les compagnies de chemin de fer sous réglementation fédérale de fournir un niveau de services adéquat :

**Loi sur les transports au Canada
(L.C. 1996, ch. 10)**

113 (1) Chaque compagnie de chemin de fer, dans le cadre de ses attributions, relativement au chemin de fer qui lui appartient ou qu'elle exploite :

a) fournit, au point d'origine de son chemin de fer et au point de raccordement avec d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations convenables pour la réception et le chargement des marchandises à transporter par chemin de fer;

b) fournit les installations convenables pour le transport, le déchargement et la livraison des marchandises;

c) reçoit, transporte et livre ces marchandises sans délai et avec le soin et la diligence voulus;

**Canada Transportation Act (S.C.
1996, c. 10)**

113 (1) A railway company shall, according to its powers, in respect of a railway owned or operated by it,

(a) furnish, at the point of origin, at the point of junction of the railway with another railway, and at all points of stopping established for that purpose, adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage on the railway;

(b) furnish adequate and suitable accommodation for the carriage, unloading and delivering of the traffic;

(c) without delay, and with due care and diligence, receive, carry and deliver the traffic;

d) fournit et utilise tous les appareils, toutes les installations et tous les moyens nécessaires à la réception, au chargement, au transport, au déchargement et à la livraison de ces marchandises;

(d) furnish and use all proper appliances, accommodation and means necessary for receiving, loading, carrying, unloading and delivering the traffic; and

e) fournit les autres services normalement liés à l'exploitation d'un service de transport par une compagnie de chemin de fer.

(e) furnish any other service incidental to transportation that is customary or usual in connection with the business of a railway company.

[27] Bien que l'Office ne se prononce pas sur l'issue du différend dans ses arguments présentées à notre Cour, il affirme que les dispositions de la Loi sur le niveau de services devraient être interprétées dans un sens qui s'harmonise avec celui des dispositions de la Loi portant sur la cessation d'exploitation. Il mentionne que les compagnies de chemin de fer disposent de vastes pouvoirs pour assurer la prestation de services publics. Ces compagnies sont donc assujetties aux obligations prévues par la loi en matière de prestation de services ainsi que de transfert et de cessation d'exploitation de lignes.

[28] Les dispositions relatives au transfert et à la cessation d'exploitation sont énoncées à la partie III, section V de la Loi (les dispositions pertinentes de la section V sont reproduites à l'annexe 1). Aux termes du paragraphe 146(1), une compagnie de chemin de fer est libérée des obligations que lui impose la Loi lorsqu'elle a rempli les étapes prévues aux articles 143 à 145. Comme le souligne l'Office dans ses observations, ces dispositions définissent un processus déterminé et ordonné qui témoigne de l'intention voulant que les lignes de chemin de fer servent le bien public et ne soient pas abandonnées (mémoire des faits et du droit de l'Office, para. 28).

[29] Selon l'Office, lorsqu'une plainte relative au niveau de services est formulée à l'égard d'une ligne de chemin de fer qui a cessé indéfiniment d'être exploitée, il y a lieu d'examiner les effets de cette cessation d'exploitation, et le fait que la ligne de chemin de fer n'a pas été offerte à d'autres parties intéressées à en poursuivre l'exploitation ou à l'État à sa valeur nette de récupération (mémoire des faits et du droit de l'Office, para. 32).

[30] L'Office invoque l'arrêt *Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Univar Canada Ltd.*, 2019 CAF 24 [CAF *Univar*], dans lequel nous confirmons la décision rendue par l'Office dans l'affaire OTC *Univar* et indiquons qu'une compagnie de chemin de fer ne devrait pas être autorisée à contourner indirectement les exigences du processus de transfert et de cessation d'exploitation en décidant unilatéralement de ne pas effectuer des réparations. L'Office ajoute que, [TRADUCTION] «si on peut dire que les dispositions relatives au niveau de services autorisent, en principe, une interruption totale des services ferroviaires pour des raisons financières, une telle situation ne se produira que dans des circonstances les plus exceptionnelles, et seulement si l'affaire ne contrevient pas aux dispositions relatives au transfert et à la cessation d'exploitation » (mémoire des faits et du droit de l'Office, para. 34 et 35).

[31] Lorsqu'elle évalue les arguments des parties au fond, notre Cour doit suivre la conclusion formulée par la Cour suprême dans l'arrêt *Patchett*, selon laquelle l'évaluation d'une plainte pour manquement à une obligation de service est soumise aux limites du raisonnable. Cette affaire faisait intervenir la question de savoir si la compagnie de chemin de fer avait manqué à ses obligations en matière de niveau de services du fait que ses employés avaient refusé de franchir une ligne de piquetage illégale. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu manquement :

[TRADUCTION]

Indépendamment de la loi, il est tenu pour acquis que, lorsqu'une entreprise privée assure un service de transport public à titre d'entreprise commerciale, si elle-même n'est pas en faute, elle dispose des moyens normaux pour remplir ses obligations. Sous tous leurs aspects, les engagements pris par le transporteur ne l'obligent que dans la mesure du raisonnable et seule est absolue sa responsabilité traditionnelle d'assureur de marchandises. Ces obligations constituent les éléments de base des dispositions générales de la loi. Cette réserve concernant les conditions raisonnables s'applique à l'un des aspects de la question qui fait l'objet de la présente plainte, soit la disponibilité des installations et du matériel. Par exemple, un chemin de fer n'est pas tenu d'avoir en tout temps suffisamment de wagons pour satisfaire à la demande. Ses besoins financiers sont son premier souci et jouent un rôle essentiel dans son exploitation vu qu'ils sont rattachés à son obligation d'assurer le transport à des prix raisonnables. Les particuliers qui ont investi du capital ont assumé les risques de l'exploitation; ils ne peuvent être tenus de se ruiner en donnant plus que n'exige leur entreprise de service public, un service raisonnable. Sauf en cas de disposition expresse ou d'obligation légale, ces conditions s'appliquent à toute l'activité du transporteur. Tel est le champ d'obligations dans lequel se trouve placé le transporteur qui relève de la loi.

[*Patchett*, p. 274 et 275.]

[32] Après avoir étudié avec soin cet extrait de l'arrêt *Patchett*, je ne peux que souscrire aux arguments de HBR selon lesquelles le caractère raisonnable constitue une limite inhérente à la portée et aux effets des obligations prévues au paragraphe 113(1) en matière de niveau de services, peu importe que le transfert ou la cessation d'exploitation entre ou non en jeu. La Cour suprême établit clairement que les « besoins financiers » peuvent en soi imposer des limites à la portée des obligations d'une compagnie de chemin de fer que prévoit cette disposition. Plus précisément, on ne peut obliger une compagnie de chemin de fer à se ruiner pour satisfaire à toutes les demandes du public en matière de services.

[33] En conséquence, il peut être raisonnable d'exiger qu'il soit sursis indéfiniment aux obligations en matière de niveau de services d'une compagnie de chemin de fer, si l'autre option emporte pour cette dernière la faillite. Les circonstances de la présente espèce illustrent

parfaitement ce principe. Les dommages à la ligne de chemin de fer ont été causés par une [TRADUCTION] « inondation d'une ampleur sans précédent en 200 ans ». Les dommages étaient importants, et le coût des réparations exorbitant. L'inondation et les dommages qui en ont résulté constituaient un cas de force majeure improbable, en prévision duquel on ne pouvait raisonnablement s'attendre qu'une compagnie de chemin de fer puisse se préparer. Qui plus est, la compagnie de chemin de fer se trouvait dans une situation financière difficile, et rien n'indiquait, au moment où la plainte a été déposée, qu'elle pourrait bénéficier d'une quelconque aide. Compte tenu de ces circonstances, la compagnie pouvait difficilement établir un calendrier pour la réalisation des réparations. De fait, si HBR s'était engagée à financer les réparations dont le coût était estimé à plus de 43 millions de dollars, à l'intérieur du délai ambitieux proposé dans le rapport d'AECOM, elle aurait assuré son insolvabilité. L'imposition, par l'Office, d'une telle exigence aurait dépassé les limites de ce qui est raisonnable définies par la Cour suprême dans l'arrêt *Patchett*.

[34] Compte tenu des remarques qui précèdent, je ne peux souscrire aux arguments de l'Office selon lesquelles les dispositions relatives au transfert et à la cessation d'exploitation jouent nécessairement lorsqu'une compagnie de chemin de fer cesse indéfiniment ses activités. Bien que je partage les préoccupations de l'Office au sujet des conséquences négatives d'un arrêt indéfini du service et de la possibilité que des compagnies de chemin de fer se soustraient à leurs obligations en matière de niveau de services, je suis d'avis que les dispositions relatives au transfert et à la cessation d'exploitation, prévues à la partie III, section V de la Loi, s'appliquent à des situations qui diffèrent largement de celle dans laquelle se trouvait HBR. Plus précisément, la section V s'applique dans les cas où une compagnie de chemin de fer *entend* cesser

l'exploitation d'une ligne de chemin de fer. Cette interprétation ressort clairement des nombreux renvois dans la Loi à l'intention de la compagnie de chemin de fer. Le paragraphe 141(1), par exemple, dispose que chaque « compagnie de chemin de fer est tenue d'adopter et de mettre à jour un plan énumérant, pour les trois années suivantes, les lignes qu'elle entend continuer à exploiter et celles dont elle entend cesser l'exploitation » (non souligné dans l'original). De même, le paragraphe 142(2) dispose qu'une compagnie de chemin de fer « ne peut cesser d'exploiter une ligne que si son intention de ce faire a figuré au plan pendant au moins douze mois » (non souligné dans l'original). Durant sa plaidoirie, l'Office a reconnu qu'il n'était pas habilité à contraindre une compagnie de chemin de fer à entreprendre le processus de cessation d'exploitation.

[35] Compte tenu de la durée et de la complexité du processus de cessation d'exploitation, la mise en branle d'un tel processus n'est pas une décision qui serait prise à la légère par une compagnie de chemin de fer. En plus d'indiquer son intention de cesser l'exploitation d'une ligne au cours des trois années à venir, la compagnie de chemin de fer doit annoncer la disponibilité de la ligne en vue de la poursuite de son exploitation (para. 141(1)) et, à défaut de parties intéressées, elle doit offrir aux gouvernements de leur transférer ses intérêts dans la ligne de chemin de fer (para. 145(1)). Le processus prévoit également la présentation de nombreuses communications et attestations écrites (voir, par exemple, les para. 141(3.1), 143(2), 144(1), 144(5.1), 145(1.1) et 145(4.1)). Ce n'est qu'au terme de ce processus long et complexe qu'une compagnie de chemin de fer peut légalement cesser l'exploitation de la ligne (para. 146(1)). Bref, il doit s'agir d'un processus que la compagnie de chemin de fer, dans le cours normal de ses activités, choisit délibérément d'entreprendre.

[36] Or, il se peut que la section V de la Loi s'applique à une compagnie de chemin de fer qui tente de contourner le processus de cessation d'exploitation en décidant unilatéralement de ne pas effectuer de réparations, comme c'était le cas dans l'affaire *OTC Univar*. Dans cette affaire, Canadien Pacifique (CP) a refusé de réparer un pont endommagé (notamment) parce que, selon ses calculs, elle ne pourrait jamais récupérer un tel investissement (*OTC Univar*, para. 52 et 53). Contrairement à l'affaire en instance, CP n'était pas aux prises avec un dilemme : satisfaire à ses obligations en matière de services (en réparant le pont) ou s'exposer à la ruine financière. Elle avait les ressources nécessaires pour entreprendre les réparations, mais ne voulait pas les faire sur le fondement d'impératifs commerciaux. En pareilles circonstances, il ne fait aucun doute que la décision de la compagnie de chemin de fer équivalait à une tentative de se soustraire aux dispositions énoncées à la section V relativement à la cessation d'exploitation.

[37] Il ne faut pas confondre le scénario factuel dans l'affaire *OTC Univar* et une situation où la compagnie de chemin de fer a exprimé, par ses communications et son comportement, son intention de poursuivre l'exploitation de la ligne lorsqu'elle disposera des ressources nécessaires pour ce faire. Autrement dit, l'incapacité d'une compagnie de chemin de fer de présenter un calendrier des réparations ne devrait pas, en soi, être interprétée comme une intention de cesser l'exploitation de la ligne de chemin de fer ou une tentative de se soustraire aux exigences de la section V de la Loi. Une telle hypothèse exclut les cas où la compagnie de chemin de fer est en voie d'obtenir les fonds nécessaires et a pris des [TRADUCTION] « mesures raisonnables pour préserver ses attributions publiques » (*Patchett*, p. 275). Dans ce cas, la section V ne s'applique tout simplement pas. Par conséquent, je vois mal en quoi l'autorisation d'une pause d'une durée indéfinie peut menacer intrinsèquement l'intégrité du processus de cessation d'exploitation.

[38] La principale question qui découle du cas de force majeure de mai 2017 et de la situation financière de HBR concerne la durée de la pause raisonnable et, plus précisément, demande si HBR avait droit à une pause d'une durée indéfinie dans les circonstances. L'Office le reconnaît aux paragraphes 62 et 64 de sa décision, où il indique que la question de savoir s'il y a eu manquement dépend de la durée de la pause raisonnable après un cas de force majeure et que cette conclusion se fait à la lumière de facteurs financiers. Là où l'Office a commis une erreur, c'est en exigeant que la compagnie entreprenne le processus de transfert et de cessation d'exploitation comme condition préalable à l'octroi d'une pause indéfinie durant laquelle elle serait libérée de ses obligations en matière de services. Il s'agit d'une interprétation erronée du critère juridique applicable. Comme je l'indique plus haut, cette interprétation ne tient pas compte du fait que la portée des obligations en matière de niveau de services d'une compagnie de chemin de fer sont soumises aux limites du raisonnable, peu importe que celle-ci ait l'intention de transférer la ligne ou d'en cesser l'exploitation. La Cour suprême indique clairement dans l'arrêt *Patchett* que la situation financière d'une compagnie de chemin de fer constitue une considération essentielle dans l'évaluation de ce que l'Office peut raisonnablement exiger de la compagnie relativement à ses obligations en matière de niveau de services.

[39] Ma conclusion selon laquelle l'Office a commis une erreur de droit ne vise nullement à minimiser les conséquences négatives d'une cessation indéfinie de l'exploitation. Je reconnais que la ville de Churchill dépendait, et dépend toujours, largement de la ligne de chemin de fer de HBR pour la livraison de denrées de base. Personne ne conteste les difficultés économiques causées par la cessation de l'exploitation de la ligne. Cela dit, la règle de droit est claire : la décision de l'Office sur la portée des obligations de services d'une compagnie de chemin de fer

ainsi que sur les manquements reprochés à ces obligations doit tenir compte des limites du raisonnable. Par conséquent, l'Office est appelé à déterminer l'opportunité d'une pause indéfinie en cherchant à assurer « un équilibre raisonnable entre les intérêts des deux parties compte tenu du contexte factuel de l'affaire dont il était saisi » (CAF *Univar*, para. 27), plutôt qu'en cherchant à déterminer si la compagnie de chemin de fer a entrepris le processus de cessation d'exploitation prévu à la section V. Il serait déraisonnable d'obliger une compagnie de chemin de fer à entreprendre ce processus si elle a la ferme intention de poursuivre l'exploitation de la ligne, mais que, pour des raisons pratiques, elle n'est pas en mesure de fournir un calendrier précis pour la reprise des services.

[40] Pour les motifs précédents, je conclus que l'Office a conclu à tort qu'une compagnie de chemin de fer ne peut être libérée indéfiniment de ses obligations prévues par la Loi en matière de niveau de services sans activer le processus de transfert et de cessation d'exploitation.

B. *L'Office a-t-il fait fi à tort de la situation financière de HBR pour déterminer la durée de la pause raisonnable à laquelle la compagnie avait droit?*

[41] Un autre point litigieux qui oppose les parties porte sur la question de savoir si l'Office a commis une erreur de droit en faisant fi de la situation financière de HBR pour déterminer la durée de la pause raisonnable.

[42] L'Office reconnaît dans sa décision l'importance de la situation financière de la compagnie de chemin de fer dans la détermination de la durée d'une pause raisonnable dans les cas de force majeure. L'Office fait valoir malgré tout qu'il [TRADUCTION] « était nécessaire de

soupeser les arguments et les éléments de preuve présentés par l'appelante » sur l'incapacité financière alléguée de HBR (mémoire des faits et du droit de l'Office, para. 42). L'Office soutient en outre que, compte tenu des allégations de M. Rosner mettant en doute l'incapacité financière de HBR, il lui était loisible d'arriver à sa conclusion (para. 43).

[43] Même s'il était loisible à l'Office, dans sa décision, de mettre en doute les allégations d'incapacité financière de HBR ou l'exactitude des justificatifs, je ne relève aucun renvoi à la situation financière de HBR dans la détermination, par l'Office, de la durée de la pause raisonnable. Ses motifs pour conclure au manquement de HBR à ses obligations en matière de services dès novembre 2017 sont résumés dans un court paragraphe qui ne fait nullement mention de la situation financière de la compagnie, rédigé en ces termes :

[68] Les documents déposés auprès de l'Office, notamment le rapport AECOM commandé par HBR elle-même, montrent que si HBR avait pris toutes les mesures raisonnables pour réparer la ligne après le cas de force majeure, la ligne de chemin de fer aurait pu être remise en service en novembre 2017 pour le passage sécuritaire de trains transportant des charges légères. Même si AECOM a indiqué que son estimation était ambitieuse, il est noté que le rapport comme tel a été achevé trois mois après l'inondation et qu'à ce jour, HBR n'a rien fait pour réparer l'infrastructure endommagée.

[44] Le rapport AECOM dont il est fait mention présente une évaluation des dommages causés par l'inondation, propose un plan de réparations et fournit une estimation des coûts. La possibilité d'exécuter ce plan de réparations dans le délai proposé dans le rapport dépendait toutefois de la situation financière de HBR à l'époque. Comme l'indique HBR dans sa réponse présentée à l'Office le 20 novembre 2017, et corroborée par les états financiers fournis par la compagnie, HBR n'avait pas [TRADUCTION] « la capacité financière d'entreprendre des réparations aussi importantes » (réponse de HBR déposée le 20 novembre 2017, dossier d'appel,

onglet 6, p. 061; états financiers de HBR, dossier d'appel, onglet 6(c)). La pondération de la preuve que mentionne l'Office dans ses arguments à notre Cour brille par son absence dans la décision de ce dernier. De fait, il n'y a rien dans la décision qui indique que l'Office s'est réellement livré à un tel exercice de pondération.

[45] Je suis d'avis que ce défaut de tenir compte de la situation financière de HBR constitue une erreur de droit. Il ne suffit pas que l'Office mentionne l'importance de la situation financière de la compagnie de chemin de fer dans la décision quant à la durée d'une pause raisonnable. L'Office doit appliquer le critère qu'il propose lui-même (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, para. 39, 1997 CanLII 385; *CAF Univar*, para. 64 [sous la plume du juge Pelletier, motifs dissidents]). En fondant sa conclusion de manquement exclusivement sur la date à laquelle HBR aurait pu terminer les réparations si la compagnie avait suivi le plan de réparations décrit dans le rapport AECOM, l'Office semble avoir présumé que HBR disposait des ressources pour ce faire. Rien dans la décision n'indique que l'Office a tenu compte des renseignements financiers qui lui avaient été communiqués pour évaluer la portée des obligations de HBR en matière de niveau de services et les manquements reprochés. Si l'Office l'avait fait, il aurait très bien pu en arriver à une conclusion différente quant aux réparations qu'il était possible pour HBR d'entreprendre au moment de la plainte.

[46] Par conséquent, je conclus que l'Office a commis une erreur de droit en faisant fi de la situation financière de HBR pour déterminer la durée de la pause raisonnable. Vu les conclusions qui précèdent, il ne me semble pas nécessaire d'examiner l'argument de HBR selon lequel l'ordonnance de l'Office était imprécise ou qu'il était impossible de s'y conformer.

[47] Conclusion

[48] Pour les motifs qui précèdent, j'accueillerais l'appel, j'annulerais la décision de l'Office et je lui renverrais l'affaire pour nouvel examen conformément aux présents motifs. J'adjugerais également les dépens à HBR, tant en appel qu'à l'égard de la requête en autorisation d'appel.

« M. Nadon »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Donald J. Rennie, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Marianne Rivoalen, j.c.a. »

ANNEXE 1

**Loi sur les transports au Canada,
L.C. 1996, ch. 10**

**Canada Transportation Act, S.C.
1996, c. 10**

Plan triennal

141 (1) Chaque compagnie de chemin de fer est tenue d'adopter et de mettre à jour un plan énumérant, pour les trois années suivantes, les lignes qu'elle entend continuer à exploiter et celles dont elle entend cesser l'exploitation.

[...]

Étapes à suivre

142 (1) La compagnie de chemin de fer qui entend cesser d'exploiter une ligne suit les étapes prescrites par la présente section. Elle publie et tient à jour sur son site Internet ou sur celui d'une association ou autre entité représentant les compagnies de chemin de fer un rapport indiquant la date où elle a commencé et celle où elle a franchi chacune des étapes prescrites par la présente section.

Réserve

(2) Elle ne peut cesser d'exploiter une ligne que si son intention de ce faire a figuré au plan pendant au moins douze mois.

[...]

Offre aux gouvernements et administrations

Three-year plan

141 (1) A railway company shall prepare and keep up to date a plan indicating for each of its railway lines whether it intends to continue to operate the line or whether, within the next three years, it intends to take steps to discontinue operating the line

...

Compliance with steps for discontinuance

142 (1) A railway company shall comply with the steps described in this Division before discontinuing operating a railway line. The railway company shall publish and keep up to date on its Internet site or the Internet site of an association or other entity representing railway companies a report that sets out the date that it commenced and completed each step.

Limitation

142 (2) A railway company shall not take steps to discontinue operating a railway line before the company's intention to discontinue operating the line has been indicated in its plan for at least 12 months.

...

Offer to governments

145 (1) La compagnie de chemin de fer est tenue d'offrir aux gouvernements, administrations de transport de banlieue et administrations municipales de leur transférer tous ses intérêts à leur valeur nette de récupération ou moins si personne ne manifeste d'intérêt ou aucune entente n'est conclue dans le délai prescrit, ou si le transfert n'est pas effectué conformément à l'entente.

145 (1) The railway company shall offer to transfer all of its interest in the railway line to the governments and urban transit authorities mentioned in this section for not more than its net salvage value to be used for any purpose if

(a) no person makes their interest known to the railway company, or no agreement with an interested person is reached, within the required time; or

(b) an agreement is reached within the required time, but the transfer is not completed in accordance with the agreement.

[...]

...

Cessation d'exploitation

Discontinuation

146 (1) Lorsqu'elle s'est conformée au processus établi en vertu des articles 143 à 145, sans qu'une convention de transfert n'en résulte, la compagnie de chemin de fer peut mettre fin à l'exploitation de la ligne pourvu qu'elle en avise l'Office. Par la suite, elle n'a aucune obligation, en vertu de la présente loi, relativement à l'exploitation de la ligne ou à son utilisation par toute société de transport publique.

146 (1) If a railway company has complied with the process set out in sections 143 to 145, but an agreement for the sale, lease or other transfer of the railway line or an interest in it is not entered into through that process, the railway company may discontinue operating the line on providing notice of the discontinuance to the Agency. After providing the notice, the railway company has no obligations under this Act in respect of the operation of the railway line and has no obligations with respect to any operations by any public passenger service provider over the railway line.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-267-18
INTITULÉ : HUDSON BAY RAILWAY
COMPANY c. MARK ROSNER
LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR
VIDÉOCONFÉRENCE
DATE DE L'AUDIENCE : LE 27 AVRIL 2021
MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NADON
Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE RENNIE
LA JUGE RIVOALEN
DATE DES MOTIFS : LE 20 JUILLET 2021

COMPARUTIONS :

Forrest C. Hume
P. John Landry
Monique Evans
Mark Rosner
Barbara Cuber

POUR L'APPELANTE

POUR L'INTIMÉ
(POUR SON PROPRE COMPTE)

POUR L'OFFICE DES
TRANSPORTS DU CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

DLA Piper (Canada) LLP
Vancouver (Colombie-Britannique)
Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du Canada

POUR L'APPELANTE

POUR L'OFFICE DES
TRANSPORTS DU CANADA