



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Protection des expéditeurs par rail en vertu de la *Loi sur les transports au Canada*

Publication n° 2015-57-F
Le 25 août 2015

Allison Padova

Division des affaires juridiques et sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2015

Protection des expéditeurs par rail en vertu de la Loi sur les transports au Canada
(Étude générale)

Publication n° 2015-57-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-----|--|---|
| 1 | INTRODUCTION..... | 1 |
| 2 | L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA..... | 1 |
| 3 | OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE SERVICE FERROVIAIRE | 2 |
| 4 | L'INTERCONNEXION..... | 4 |
| 5 | PRIX DE LIGNE CONCURRENTIELS..... | 4 |
| 6 | L'ARBITRAGE SUR L'OFFRE FINALE | 5 |
| 7 | LA MÉDIATION | 6 |
| 8 | DISPOSITIONS DE PROTECTION DES EXPÉDITEURS DE GRAIN | 6 |
| 8.1 | Plafond des revenus pour le mouvement du grain | 7 |
| 8.2 | Le transport du grain | 7 |
| 8.3 | L'interconnexion | 8 |
| 8.4 | Autres questions | 8 |
| 9 | LES DROITS DE CIRCULATION | 8 |
| 10 | CONCLUSION | 9 |

PROTECTION DES EXPÉDITEURS PAR RAIL EN VERTU DE LA *LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA*

1 INTRODUCTION*

D'importants secteurs producteurs de biens comptent sur le transport ferroviaire pour acheminer leurs produits vers les marchés. En ce sens, le transport ferroviaire joue un rôle essentiel au Canada. Le camionnage n'est tout simplement pas une option concurrentielle pour l'expédition de grosses cargaisons sur de longues distances¹.

Qui plus est, de nombreux clients des entreprises de transport ferroviaire sont des expéditeurs « captifs », c'est-à-dire qu'une seule compagnie de chemin de fer offre un service direct vers leur secteur². Pour ces expéditeurs, le transport ferroviaire n'est pas naturellement concurrentiel, et faute de mesures législatives adéquates, la compagnie de chemin de fer peut abuser de son monopole dans la région.

Depuis plus de cent ans, la surveillance réglementaire et l'intervention permettent au gouvernement canadien d'agir dans des situations où une compagnie de chemin de fer qui jouit d'un monopole offre des services réduits à un prix plus élevé que celui qu'elle demanderait si le marché était plus concurrentiel³. Au cours de la dernière décennie, des améliorations importantes ont été apportées aux dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC)⁴ qui offrent une protection aux expéditeurs par rail dans leurs relations avec les compagnies de chemin de fer assujetties à la réglementation fédérale. Entrée en vigueur en 1996, la LTC définit le cadre économique applicable à l'industrie ferroviaire assujettie à la réglementation fédérale⁵. Des modifications apportées récemment à la LTC ont amélioré l'accès des expéditeurs aux recours en matière de concurrence – notamment par la suppression de l'obligation de faire la preuve d'un préjudice commercial important pour pouvoir se prévaloir de certains recours – et ont rendu les compagnies de chemin de fer plus responsables des services qu'elles sont légalement tenues de fournir.

Le présent document donne un aperçu du rôle de l'Office des transports du Canada avant de tracer l'évolution récente des mesures de protection des expéditeurs par rail que prévoit la LTC. Pour terminer, il expose certains problèmes qui touchent actuellement les expéditeurs par rail et qui seront probablement abordés lors de l'examen réglementaire de la LTC de 2014-2015. Un rapport final sur cet examen est attendu en décembre 2015.

2 L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

Au Canada, le système de transport fédéral est soumis à une certaine forme de réglementation économique et indépendante depuis plus d'un siècle⁶. À son entrée en vigueur en 1996, l'article 7 de la LTC a maintenu l'Office national des transports sous le nom d'Office des transports du Canada, qui est l'actuel organe de réglementation économique des modes de transport aérien, ferroviaire et maritime⁷.

En ce qui concerne l'industrie ferroviaire, l'Office est autorisé à accorder une licence aux transporteurs ferroviaires qui leur permet d'exercer leurs activités tout en étant assujettis à la réglementation fédérale. Il peut recevoir des plaintes des divers acteurs du secteur et prendre des décisions contraignantes à cet égard⁸. Les clients des compagnies de chemin de fer peuvent s'adresser à l'Office pour faire part de problèmes concernant les frais de transport, les niveaux de service, les frais de service et les prix établis pour l'interconnexion. L'Office peut également recevoir des plaintes d'autres intervenants, y compris les particuliers, les gouvernements, les exploitants de terminaux et d'autres compagnies de chemin de fer. Ces intervenants peuvent exposer à l'Office leurs préoccupations au sujet de la qualité et de la quantité de services ferroviaires reçus, de l'accessibilité de ces services, du bruit et des vibrations, des passages à niveau, des travaux de construction, du transfert de lignes et de la cessation d'exploitation, de l'usage commun des voies et du déplacement de lignes. Selon ce que souhaitent les parties, l'Office peut offrir des services de facilitation et de médiation ou proposer un processus décisionnel formel⁹. Dans certaines circonstances bien précises, il peut retenir les services d'arbitres internes ou externes, dont il appliquera les décisions¹⁰.

3 OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE SERVICE FERROVIAIRE

Depuis plus d'un siècle, les expéditeurs ont droit à des services ferroviaires au Canada¹¹. À l'heure actuelle, l'article 113 (Niveau de services) de la LTC exige que les compagnies de chemin de fer fournissent « des installations convenables » pour la réception, le chargement, le transport, le déchargement et la livraison des marchandises et qu'elles offrent ces services sans délai. Aux termes des articles 118 (Tarifs – marchandise) et 121 (Prix communs) de la LTC, les compagnies de chemin de fer doivent établir un tarif (un barème des prix, frais et autres conditions) pour le transport ferroviaire de marchandises à la demande des expéditeurs.

Les expéditeurs peuvent adresser une plainte à l'Office s'ils estiment qu'une compagnie de chemin de fer n'a pas respecté la disposition relative au niveau de services, parfois appelée « obligation de transporteur public », ou si une compagnie refuse d'établir un tarif pour le transport de marchandises. Conformément au paragraphe 116(4) de la LTC, si l'Office constate qu'une compagnie n'a pas respecté la disposition relative au niveau de services, il peut lui ordonner d'exécuter des ouvrages et d'acquérir les biens ou le matériel roulant nécessaires pour remplir l'obligation de service. Il peut aussi préciser le prix maximal que la compagnie peut imposer à cet égard. Les expéditeurs qui sont insatisfaits des prix et des conditions établis pour le transport de marchandises par une compagnie de chemin de fer et qui ne parviennent pas à régler le différend avec la compagnie peuvent demander à l'Office de procéder à l'arbitrage sur l'offre finale, dont il est question à la section 6 du présent document.

Après l'entrée en vigueur de la LTC en 1996, l'Office a reçu peu de plaintes officielles concernant le niveau de services, malgré le fait qu'en période de pointe, le nombre de wagons disponibles était souvent insuffisant. S'il y avait peu de plaintes, c'était en partie parce que le niveau de services requis n'était pas bien défini et que les expéditeurs ne savaient pas ce qu'ils pouvaient obtenir pour un certain prix¹².

En 2001, le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a recommandé que la disposition sur le niveau de services soit remplacée par l'obligation, pour les compagnies de chemin de fer, de préciser le niveau de services correspondant aux prix établis¹³.

L'obligation qu'avaient les expéditeurs de prouver qu'ils subiraient un « préjudice commercial important » pour avoir droit à une réparation constituait sans doute un plus grand obstacle pour les expéditeurs souhaitant présenter à l'Office une plainte concernant les niveaux de service¹⁴. Le critère du préjudice commercial important a été introduit dans le cadre économique applicable aux compagnies de chemin de fer lorsque la LTC a été promulguée en 1996. Prouver l'existence d'un préjudice commercial important coûtait cher aux expéditeurs et augmentait donc la difficulté d'obtenir réparation auprès de l'Office. C'est pourquoi, en 2001, le Comité d'examen de la LTC a recommandé la suppression du critère du préjudice commercial important¹⁵.

Les modifications législatives apportées en 2008, en 2013 et en 2014 visaient à donner suite aux recommandations du Comité d'examen et à faciliter l'accès des expéditeurs aux mécanismes de règlement des plaintes touchant les services, les prix et les frais imposés par les compagnies de chemin de fer.

- En 2008, la LTC a été modifiée de manière à¹⁶ :
 - supprimer l'obligation (auparavant les par. 27(2), (3) et (5)) qu'avaient les expéditeurs de prouver qu'ils subiraient un « préjudice commercial important » pour pouvoir présenter une demande de réparation à l'Office;
 - ajouter l'article 120.1, habilitant l'Office, suite au dépôt d'une plainte de la part d'un expéditeur, à fixer des conditions de transport ou des frais pour des services autres que le transport de marchandises, tels que le nettoyage et l'entreposage des wagons ou la pesée des marchandises, si les prix existants s'appliquent à plus d'un expéditeur et qu'ils sont jugés déraisonnables;
 - augmenter de 10 jours le préavis que doivent donner les compagnies de chemin de fer aux expéditeurs avant d'augmenter le prix du transport de marchandises (art. 119.1).
- En 2013, la LTC a été modifiée de manière à obliger les compagnies de chemin de fer à conclure un contrat de service confidentiel avec les expéditeurs, à la demande de ceux-ci, précisant le niveau de services devant être fourni¹⁷. Conformément aux nouveaux articles 169.31 à 169.43 de la LTC, les expéditeurs qui se sont efforcés de parvenir à une entente avec une compagnie de chemin de fer mais qui ne sont pas satisfaits du contrat offert peuvent demander que la question soit soumise à l'arbitrage. En vertu du nouveau paragraphe 177(1.1), l'Office peut, par règlement, faire appliquer la décision de l'arbitre et imposer des sanctions administratives pécuniaires en cas de violation.
- En 2014, l'adjonction du nouvel alinéa 116(4)c.1) a eu pour effet d'accroître la responsabilité des compagnies de chemin de fer à l'égard des ententes de service en permettant à l'Office d'ordonner aux compagnies d'indemniser les expéditeurs en cas de non-respect des obligations relatives au niveau de services. En outre, le nouveau paragraphe 169.31(1.1) a été ajouté à la LTC pour que l'Office puisse préciser, par règlement, ce qui constitue des conditions

d'exploitation (p. ex. le nombre de wagons et le parcours à suivre pour les livraisons) dans les contrats confidentiels entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer pouvant être soumis à l'arbitrage¹⁸.

4 L'INTERCONNEXION

L'interconnexion, opération par laquelle un transporteur ferroviaire transfère des marchandises à un autre transporteur à la demande d'un expéditeur, d'une municipalité ou de tout autre intéressé, est offerte aux expéditeurs depuis plus d'un siècle. L'interconnexion fait l'objet des articles 127 et 128 de la LTC, et elle est généralement offerte aux expéditeurs situés dans un rayon de 30 kilomètres d'un lieu de correspondance avec un autre chemin de fer, peu importe le niveau et le type de concurrence dans leur secteur. L'Office établit régulièrement des prix pour les trajets conduisant aux lieux de correspondance ou précise la méthode de calcul à utiliser pour fixer les prix. Le paragraphe 127(2) de la LTC précise que l'Office « peut ordonner aux compagnies de fournir les installations convenables pour permettre l'interconnexion, d'une manière commode ».

Dans le cas des distances supérieures à 30 kilomètres, il peut y avoir interconnexion si l'Office est d'avis que le point d'origine ou de destination est « suffisamment près » du lieu de correspondance (par. 127(4)). Depuis que la LTC a été modifiée en 2008, les expéditeurs ne sont plus tenus de satisfaire au critère du préjudice commercial important pour profiter de l'extension des limites d'interconnexion.

En vertu du nouveau paragraphe 128(1.1) de la LTC, ajouté en 2014, l'Office peut fixer, par règlement, différentes distances pour certaines régions ou certains biens aux fins de l'interconnexion. Conformément aux nouveaux pouvoirs de réglementation, l'Office a relevé à 160 kilomètres la limite d'interconnexion au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta¹⁹.

5 PRIX DE LIGNE CONCURRENTIELS

Depuis 1987, des dispositions législatives concernant les prix de ligne concurrentiels (PLC) s'offrent aux expéditeurs par rail. Elles s'appliquent aux marchandises acheminées par un transporteur ferroviaire au lieu de correspondance le plus proche, où les marchandises seront prises en charge par un transporteur de liaison. En vertu de ces dispositions (art. 129 à 136 de la LTC), les expéditeurs peuvent demander un PLC à une compagnie de chemin de fer s'ils remplissent les conditions suivantes :

- Ils sont situés à l'extérieur des limites d'interconnexion.
- Ils ont accès à une seule compagnie de chemin de fer au point d'origine ou de destination, et un parcours continu est exploité par au moins deux compagnies de chemin de fer.

Pour demander un PLC, les expéditeurs doivent avoir conclu une entente avec le transporteur de liaison qui assurera le reste du parcours. Il y a des exceptions :

- pour le transport des conteneurs, des remorques sur wagons plats et des wagonnées incomplètes (multiples expéditeurs par wagon), sauf si le transport se fait au départ ou à destination d'un port maritime au Canada;
- si le PLC s'applique à plus de 50 % du parcours, ou dépasse 1 200 kilomètres, à moins que l'Office approuve expressément la demande.

Si une compagnie de chemin de fer et un expéditeur ne s'entendent pas sur un PLC, l'expéditeur peut présenter une demande à l'Office pour qu'il en établisse un.

L'Office n'a pas reçu de demande de PLC depuis l'entrée en vigueur de la LTC en 1996²⁰. Le Comité d'examen de la LTC a recommandé en 2001 que les dispositions sur les PLC soient remplacées par des dispositions sur les prix de correspondance concurrentiels plus accessibles, notamment par une disposition dépourvue du critère de préjudice commercial important et n'obligeant pas les expéditeurs à conclure une entente avec un transporteur de liaison²¹. Les modifications apportées à la LTC en 2008 n'ont pas touché les dispositions relatives aux PLC, mais elles ont éliminé l'obligation qu'avaient les expéditeurs de satisfaire au critère du préjudice commercial important. Les expéditeurs doivent toujours conclure une entente avec un transporteur de liaison pour avoir droit à un PLC. Cela représente encore un obstacle quand il s'agit de faire une demande de PLC²².

6 L'ARBITRAGE SUR L'OFFRE FINALE

Depuis 1987, l'arbitrage est offert aux expéditeurs qui se plaignent du service ou des prix au Canada²³. De 1996 à 2000, en vertu des articles 159 à 169 de la LTC, les expéditeurs qui n'avaient pas d'autre moyen de transporter leurs marchandises de façon efficace, adaptée et concurrentielle pouvaient présenter à l'arbitrage un dossier portant sur les frais de transport si les négociations avec la compagnie de chemin de fer avaient été infructueuses. Depuis 2000, l'article 164.1 de la LTC prévoit un processus simplifié : les différends concernant des frais de 750 000 \$ ou moins peuvent être soumis à l'arbitrage sur l'offre finale même s'il existe d'autres moyens de transporter les marchandises de manière efficace, adaptée et concurrentielle. Dans les deux cas, la compagnie de chemin de fer et l'expéditeur présentent chacun leur offre finale à l'arbitre (ou au conseil arbitral), qui choisit celle que les deux parties devront respecter.

L'arbitrage sur l'offre finale entraîne des coûts considérables (de l'ordre d'un million de dollars entre les deux parties), sans parler du risque que l'arbitre retienne l'offre de l'autre partie²⁴. En 2001, le Comité d'examen de la LTC a constaté que les dispositions de la LTC régissant l'arbitrage sur l'offre finale incitent suffisamment les parties à conclure un règlement commercial, si cela est possible. Il a cependant recommandé que le processus simplifié d'arbitrage sur l'offre finale pour les différends concernant des frais de 750 000 \$ ou moins soit offert uniquement aux expéditeurs qui n'ont pas d'autre moyen de transporter leurs marchandises de façon efficace, adaptée et concurrentielle²⁵. Même si cette recommandation n'a pas été appliquée, le coût élevé de l'arbitrage sur l'offre finale empêcherait tous les expéditeurs, sauf ceux qui sont captifs, de chercher à obtenir réparation de cette façon.

Les modifications apportées à la LTC en 2008 offraient une option plus économique à certains expéditeurs par rail qui étaient mécontents du prix ou des conditions du transport de marchandises après avoir tenté en vain de conclure une entente avec la compagnie de chemin de fer. Les articles 169.2 et 169.3 ont été ajoutés à la LTC pour permettre à des groupes d'expéditeurs de faire une demande d'arbitrage sur l'offre finale lorsque les prix ou les conditions du transport de marchandises s'appliquent à tous. Cette procédure réduit les frais de chacun des expéditeurs tout en leur donnant plus de poids dans leurs négociations avec les compagnies de chemin de fer²⁶.

7 LA MÉDIATION

Comparativement au processus décisionnel formel et à l'arbitrage, la médiation peut se révéler plus rapide et moins coûteuse pour les parties, et peut favoriser de meilleures relations. En 2001, le Comité d'examen de la LTC a fait observer que la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, qui était en vigueur avant 1996, établissait un cadre pour le règlement des différends par la médiation et, au moment de l'examen, l'Office offrait un programme pilote de médiation²⁷. Dans son rapport final, le Comité a recommandé de conférer officiellement à l'Office le pouvoir d'offrir des services de médiation pour le règlement de différends²⁸.

En 2007, les nouveaux articles 36.1 et 36.2 ont été ajoutés à la LTC pour créer un processus de médiation pour toutes les questions relatives aux transports et relevant de la compétence fédérale²⁹. Les nouveaux articles permettent à l'Office de soumettre à la médiation les questions liées aux chemins de fer et les autres questions concernant les transports à la demande des parties ayant un différend. En vertu de l'article 36.1, l'Office peut renvoyer à la médiation toute question relevant de sa compétence, et l'article 36.2 étend le pouvoir de médiation de l'Office à de nombreuses autres questions concernant les chemins de fer et visées par la LTC, par exemple l'arbitrage, les prix et les frais, si toutes les parties en font la demande. Tout accord conclu au terme de la médiation est assimilé à un arrêté de l'Office en vue de son exécution.

En 2008, la LTC a été modifiée de manière à offrir aux parties visées par un processus d'arbitrage sur l'offre finale la possibilité d'avoir recours à la médiation. Le nouvel article 169.2 prévoit la suspension du processus d'arbitrage sur l'offre finale pour que les questions en litige puissent être soumises à un médiateur de l'Office avec le consentement de toutes les parties.

8 DISPOSITIONS DE PROTECTION DES EXPÉDITEURS DE GRAIN

Les tarifs applicables au transport ferroviaire du grain ont été fortement réglementés au Canada entre 1897 et 2000. De 1897 à 1983, la *Convention du Nid-de-Corbeau* puis la *Loi du Nid-de-Corbeau* ont été à la base de l'attribution de subventions aux compagnies de chemin de fer et ont fixé les tarifs applicables à de nombreux produits domestiques et agricoles, notamment le grain³⁰. En 1983, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a remplacé la *Loi du Nid-de-Corbeau*, instaurant un

régime de subventions pour le transport ferroviaire du grain et permettant au gouvernement de fixer les tarifs applicables, qui se voulaient compensatoires pour les compagnies de chemin de fer³¹. En 1995, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a été abrogée et, en 1996, des barèmes pour le transport du grain ont été prévus dans la LTC, excluant les frais applicables aux services connexes³².

8.1 PLAFOND DES REVENUS POUR LE MOUVEMENT DU GRAIN

À la suite d'un examen réglementaire des mesures législatives régissant le transport du grain en 1999, les dispositions de la LTC portant sur les barèmes établis pour le transport du grain ont été abrogées en 2000, et l'article 151 a été modifié de manière à limiter uniquement le montant global des revenus que les compagnies de chemin de fer peuvent tirer du transport du grain. Les compagnies peuvent fixer des prix pour le transport du grain de l'Ouest dans la mesure où leurs revenus annuels provenant du transport du grain ne dépassent pas le plafond établi chaque année par l'Office. Celui-ci surveille le respect du plafond, et il précise le montant à rembourser aux expéditeurs si le revenu dépasse le plafond, ainsi que toute pénalité pouvant être infligée.

Certains expéditeurs de grain affirment que le plafond établi ne les protège pas contre le pouvoir des compagnies de chemin de fer sur les marchés. En 2000, des expéditeurs ont dit au Comité d'examen de la LTC que les compagnies de chemin de fer avaient créé une pléthore de frais de service accessoires échappant au plafond afin d'augmenter leurs revenus provenant du transport du grain³³. En 2001, le Comité d'examen a recommandé que le système de manutention et de transport du grain soit davantage axé sur les forces du marché et que le plafond sur les revenus céréaliers soit supprimé³⁴.

Le plafond sur les revenus céréaliers existe toujours, mais l'adjonction de l'article 120.1 à la LTC en 2008 permet aux expéditeurs de présenter à l'Office des plaintes au sujet des frais (mais non des prix) relatifs au transport ou aux services connexes et au sujet des conditions s'y rattachant, s'ils sont assujettis à un tarif applicable à plus d'un expéditeur. Si l'Office juge les frais ou les conditions connexes déraisonnables, il peut ordonner à la compagnie de chemin de fer d'établir de nouveaux frais ou conditions pour les services, qui s'appliqueraient à l'ensemble des expéditeurs³⁵.

8.2 LE TRANSPORT DU GRAIN

En 2014, la LTC a été modifiée en vue de surmonter les problèmes de capacité dans le réseau ferroviaire et d'accélérer le transport du grain vers les marchés³⁶. Le nouvel article 116.2 de la LTC établit un nombre minimal de tonnes de grain que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique devaient transporter chaque semaine pendant la campagne agricole qui s'est terminée en août 2014. En vertu de ce nouvel article, l'Office peut donner son avis au ministre des Transports sur la quantité minimum de grain que les compagnies devraient transporter chaque mois des campagnes agricoles suivantes. Qui plus est, le nouveau paragraphe 177(3) ajouté à la LTC précise que le montant

maximal de l'amende pouvant être infligée en cas de violation des exigences relatives au transport hebdomadaire du grain est de 100 000 \$.

8.3 L'INTERCONNEXION

En 2014, conformément aux nouveaux pouvoirs de réglementation prévus au paragraphe 128(1) de la LTC, la limite d'interconnexion a été portée à 160 kilomètres pour les expéditeurs par rail au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta³⁷. Cette nouvelle limite a accru la compétitivité du marché des services ferroviaires en offrant à de nombreux agriculteurs, ainsi qu'à d'autres expéditeurs, l'accès réglementé à plus d'une compagnie de chemin de fer³⁸.

8.4 AUTRES QUESTIONS

En 2008, la LTC a été modifiée pour donner aux producteurs de céréales plus d'influence en ce qui concerne la disponibilité des voies d'évitement utilisées pour le chargement des wagons. Depuis, l'article 150.1 de la LTC exige que les compagnies de chemin de fer tiennent à jour une liste des voies d'évitement et qu'elles publie cette liste sur leur site Internet, et il leur interdit de supprimer une voie d'évitement de la liste avant l'expiration d'un délai de 60 jours suivant la publication d'un avis à cet effet.

9 LES DROITS DE CIRCULATION

Au Canada, le fondement législatif des droits de circulation remonte à l'*Acte des chemins de fer* de 1888³⁹. Les droits de circulation accordés à une compagnie de chemin de fer lui permettent d'utiliser les actifs d'une autre compagnie de chemin de fer (p. ex. terrains, têtes de ligne et voies).

À l'origine, les dispositions relatives aux droits de circulation visaient à empêcher les compagnies de chemin de fer qui se faisaient concurrence de construire des voies parallèles dans les régions peuplées. Depuis l'émergence de deux principaux acteurs dominant l'industrie, les dispositions relatives aux droits de circulation aident les compagnies de chemin de fer à obtenir un accès concurrentiel aux voies ferrées des autres. Bien que la LTC autorise l'Office à accorder des droits de circulation dans certaines circonstances, décrites plus loin, les compagnies de chemin de fer cherchent généralement à obtenir de tels droits en passant un accord commercial avec une autre compagnie.

Les droits de circulation actuels sont exposés aux articles 138 et 139 de la LTC, en vertu desquels une compagnie de chemin de fer peut demander à l'Office :

- de prendre possession de terres appartenant à une autre compagnie de chemin de fer, de les utiliser ou de les occuper;
- d'utiliser tout ou partie de l'emprise, des rails, des têtes de lignes, des gares ou des terrains des gares d'une autre compagnie de chemin de fer;

- de faire circuler et d'exploiter ses trains sur toute partie du chemin de fer d'une autre compagnie.

La demande peut provenir de la compagnie de chemin de fer, d'un conseil municipal ou de tout autre intéressé.

Pour trancher en faveur des droits de circulation, l'Office tient compte de l'intérêt public⁴⁰. S'il accorde le droit de circulation à une compagnie de chemin de fer invitée, celle-ci et l'hôte ont la possibilité de négocier un prix. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, l'Office peut fixer un prix.

En 2000, des intervenants ont dit au Comité d'examen de la LTC que les dispositions relatives aux droits de circulation ne favorisaient guère la concurrence dans le secteur ferroviaire. Le Comité a fait remarquer que les demandes présentées à l'Office étaient rares et généralement infructueuses. Le critère de l'intérêt public et l'exigence que le chemin de fer soit de compétence fédérale (et non pas de compétence provinciale) constituaient, semble-t-il, les principaux obstacles. De plus, les intervenants considéraient que le droit d'une compagnie de chemin de fer invitée de concurrencer l'hôte sur sa ligne (droit d'offrir des services de transport) était essentiel si la mesure visait à introduire la concurrence sur le marché ferroviaire des marchandises. En 2000, cependant, l'Office a rejeté la première demande de droits de circulation assortis du droit d'offrir des services de transport. Dans sa décision, il a affirmé que, selon l'interprétation qu'il en avait faite, les droits de circulation sont limités dans la LTC à l'exploitation des trains et n'incluent pas le droit d'offrir des services de transport⁴¹.

Malgré les recommandations formulées par le Comité d'examen en 2001 pour que la LTC soit modifiée de manière à préciser que le droit d'offrir des services de transport peut être accordé en vertu des dispositions sur les droits de circulation et que les compagnies de chemin de fer assujetties à la compétence législative des provinces pourraient en faire la demande, Transports Canada n'a proposé aucune modification aux dispositions sur les droits de circulation⁴². En 2003, Transports Canada a publié un énoncé de principe dans lequel il expliquait qu'on ne saurait justifier l'instauration de droits de circulation assortis du droit d'offrir des services de transport parce que, selon les indications disponibles, le secteur ferroviaire du Canada était passablement concurrentiel dans l'ensemble et il y avait lieu de croire que le fardeau réglementaire et l'impact négatif possible sur l'efficacité du réseau seraient importants⁴³.

10 CONCLUSION

Puisque la quantité et le prix des services ferroviaires offerts aux expéditeurs canadiens peuvent influencer sur l'économie du pays, les législateurs fédéraux ont toujours réglementé et surveillé le secteur du rail afin de s'assurer que le marché soit le plus concurrentiel possible.

La LTC, qui définit le cadre économique applicable au secteur ferroviaire, a été modifiée à plusieurs reprises depuis 2000 pour que les expéditeurs puissent recevoir de meilleurs services et pour garantir des prix et des frais justes et raisonnables. Les modifications apportées récemment à la LTC offrent aux expéditeurs et aux

compagnies de chemin de fer plus d'options s'ils veulent régler des litiges en négociant des accords commerciaux ou en recourant aux processus de règlement des différends proposés par l'Office.

Le dernier examen réglementaire de la LTC, réalisé en 2001, a établi un contexte pour nombre des modifications apportées aux mesures de protection des expéditeurs par rail au cours de la dernière décennie. L'examen réglementaire de 2014-2015 devrait être terminé à la fin de 2015, et les résultats pourraient orienter les modifications législatives touchant les expéditeurs par rail en 2016 et dans les années subséquentes.

Dans le document de travail qu'il a publié en 2014, le Secrétariat de l'examen a indiqué que la fiabilité et l'adaptabilité sont essentielles à la compétitivité du réseau de transport du Canada et des exportateurs canadiens⁴⁴. L'examen actuel de la LTC devrait déboucher sur des recommandations visant à rendre le réseau ferroviaire plus apte à faire face aux pointes de trafic et aux perturbations, ce qui aura pour effet de rehausser, sur les marchés étrangers, la réputation du système de transport du Canada et celle des expéditeurs dont les produits sont destinés à l'exportation.

NOTES

- * La présente publication remplace une publication portant le même titre et rédigée par l'auteure en 2007.
- 1. Chambre des communes, Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 30 octobre 2014, 1215 (David Bradley, président et chef de la direction, Alliance canadienne du camionnage).
- 2. Selon la définition qu'en donne l'Office des transports du Canada (OTC), les expéditeurs captifs sont ceux qui n'ont qu'un choix de compagnie de chemin de fer. Voir « [Prix d'interconnexion](#) », *Comptabilité et établissement des taux et des coûts*.
 Au Canada, près de 30 transporteurs ferroviaires de marchandises sont assujettis à la réglementation fédérale, mais deux d'entre eux (Canadien National et Canadien Pacifique) desservent la majeure partie du marché. Les petits transporteurs ferroviaires sont tributaires des deux grands, et la plupart de ceux qui exercent leurs activités dans une seule province sont assujettis à la compétence législative de cette dernière. (OTC, « [Compagnies de chemin de fer canadiennes de compétence fédérale](#) », *Ferroviaire*.)
- 3. La disposition de l'*Acte des chemins de fer* (L.R.C. 1906, ch. 37) qui oblige les compagnies de chemin de fer à fournir des services convenables (art. 284) et la disposition établissant la Commission des chemins de fer pour le contrôle des taux et des services (art. 10) sont entrées en vigueur en 1903 (3 E. VII, ch. 58, art. 8).
- 4. [Loi sur les transports au Canada](#) (LTC), L.C. 1996, ch. 10.
- 5. Dans le présent document, sauf indication contraire, l'expression « compagnie de chemin de fer » désigne une compagnie relevant de la compétence fédérale.
- 6. La Commission des chemins de fer du Canada (1904) a été remplacée par la Commission des transports (1938), la Commission canadienne des transports (1967) et l'Office national des transports (1987). (OTC, « [100 ans au cœur des transports – un siècle d'histoire](#) », *Publications*.)
- 7. OTC, « [L'organisme et son rôle](#) », *À propos de l'Office*.

8. OTC, « [Plaintes relatives au transport ferroviaire](#) », *Plaintes et différends*.
9. OTC, « [Survol : comment se règlent les différends](#) », *Service de résolution des différends*.
10. OTC, « [Arbitrage](#) », *Service de résolution des différends*.
11. L'art. 284 de l'Acte des chemins de fer obligeait les compagnies de chemin de fer à fournir des services convenables.
12. Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (Comité d'examen de la LTC), *Vision fondée sur l'équilibre*, 2001, p. 75.
13. *Ibid.*, recommandation 5.1, p. 76.
14. Comité d'examen de la LTC, p. 43.
15. *Ibid.*, recommandation 5.6, p. 85.
16. [Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada \(transport ferroviaire\)](#), L.C. 2008, ch. 5.
17. [Loi sur les services équitables de transport ferroviaire des marchandises](#), L.C. 2013, ch. 31.
18. [Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain](#), L.C. 2014, ch. 8; [Règlement sur les conditions d'exploitation visées par l'arbitrage ferroviaire portant sur le niveau de services](#), DORS/2014-192.
19. [Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire](#), DORS/88-41.
20. D'après « [Décisions](#) », la base de données interrogeable de l'Office, la dernière demande de prix de ligne concurrentiel (PLC) a été présentée en 1991. Les dispositions relatives aux PLC incluses dans la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* (L.C. 1987, ch. 34) étaient différentes de celles qu'on retrouve dans la LTC depuis 1996.
21. Comité d'examen de la LTC, recommandation 5.5, p. 83.
22. *Ibid.*, p. 34.
23. *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, art. 48 à 57.
24. Comité d'examen de la LTC, p. 87.
25. *Ibid.*, recommandation 5.8.
26. David Johansen, [Résumé législatif du projet de loi C-8 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada \(transport ferroviaire\)](#), publication n° LS-569F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 27 juin 2008.
27. *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, art. 46.
28. Comité d'examen de la LTC, recommandation 19.3, p. 361.
29. David Johansen et Allison Padova, [Résumé législatif du projet de loi C-11 : Loi modifiant la législation régissant les transports](#), publication n° LS-527F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 27 septembre 2007.
30. *Acte autorisant une subvention pour un chemin de fer par la Passe du Nid-de-Corbeau*, L.C. 1897, ch. 5.
31. *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, L.C. 1983, ch. 168.
32. LTC, art. 150.
33. Comité d'examen de la LTC, p. 88.
34. *Ibid.*, recommandation 5.9.

35. Le par. 120.1(7) de la LTC précise que cette disposition ne s'applique pas aux « prix » relatifs au transport.
36. Frédéric Forge et Alexandre Lavoie, [Résumé législatif du projet de loi C-30 : Loi modifiant la Loi sur les grains du Canada et la Loi sur les transports au Canada et prévoyant d'autres mesures](#), publication n° 41-2-C30-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 1^{er} avril 2014.
37. *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire*, DORS/88-41.
38. Chambre des communes, [Débats](#), 2^e session, 41^e législature, 28 mars 2014, 1215 (Pierre Lemieux, secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture).
39. Comité d'examen de la LTC, p. 88.
40. L'expression « intérêt public » n'est pas définie dans la loi fédérale sur les transports, mais elle devrait cadrer avec la politique nationale des transports, qui se trouve à l'art. 5 de la LTC.
41. OTC, Décision n° 213-R-2001, mai 2001.
42. Comité d'examen de la LTC, recommandations 5.10 et 5.11, p. 92.
43. Transports Canada, *Droit devant – Une vision pour les transports au Canada*, Ottawa, 2003, p. 32 et 33.
44. Gouvernement du Canada, « [Document de travail](#) », *Examen de la Loi sur les transports au Canada*, 2014.