

DDN 2384382
Z1.1948.6

C1

RAPPORT
DE LA
COMMISSION ROYALE
DES
TRANSPORTS
1951

86 TRAN



CANADA
NATIONAL LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
GOVERNMENT PUBLICATIONS
COLLECTION
DES
PUBLICATIONS DU GOUVERNEMENT

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., O.A., D.S.P.
IMPRIMEUR DU ROI ET CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1951

Prix: un dollar

COMMISSION ROYALE DES TRANSPORTS

1951

COMMISSAIRES

L'HONORABLE W.-F.-A. TURGEON, *président*

M. H. F. ANGUS

M. H. A. INNIS

M. G. R. HUNTER,
Secrétaire

M^e FRANK M. COVERT, K.C.,
Avocat de la Commission

M. GÉRALD MORISSET,
Secrétaire adjoint

M^e GASTON DESMARAIS, C.R.,
Avocat adjoint de la Commission

M. L. J. KNOWLES,
Conseiller en trafic

M. W. J. WAYNES,
Conseiller économique

M. H. C. HAYES,
Conseiller en comptabilité

COMMISSION ROYALE DES TRANSPORTS

OTTAWA, 9 février 1951.

A Son Excellence le Gouverneur général en conseil.

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE:

J'ai l'honneur de transmettre à Votre Excellence le rapport de la Commission royale des transports, en conformité de l'arrêté en conseil C.P. 6033 du 29 décembre 1948, dont un exemplaire est annexé aux présentes.

Votre obéissant serviteur,

Le président de la Commission,

W.-F.-A. TURGEON.

C.P. 6033

COPIE certifiée conforme au procès-verbal d'une séance du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général en conseil le 29 décembre 1948.

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport du très honorable Louis-S. St-Laurent, premier ministre, exposant qu'il avait été signalé au Gouvernement qu'en raison de désavantages économiques, géographiques et autres, certaines régions du Canada sont défavorisées par des difficultés de transport et par certaines anomalies censées exister dans l'échelle actuelle des péages et des tarifs.

Le Comité, ayant pris connaissance des faits signalés ci-dessus, en est arrivé à la conclusion qu'il serait dans l'intérêt du public de faire enquête sur les problèmes en jeu afin que toutes les questions de politique économique relevant du Parlement et résultant du fonctionnement et de l'entretien des transports nationaux puissent faire l'objet d'un examen et d'un rapport.

A ces causes, sur avis conforme du premier ministre, le Comité formule les recommandations suivantes:

1. Qu'en vertu et conformité de la Partie I de la Loi des enquêtes, soit instituée une Commission nommant

L'honorable W.-F.-A. Turgeon, C.R., docteur en droit, membre du Conseil privé du Roi pour le Canada,

M. Henry Forbes Angus, professeur de sciences économiques à l'Université de la Colombie-Britannique, Vancouver (C.-B.), et

M. Harold Adams Innis, professeur d'économie politique à l'Université de Toronto, Toronto (Ont.),

commissaires chargés d'enquêter et de faire rapport sur les questions susmentionnées, l'honorable W.-F.-A. Turgeon devant exercer les fonctions de président;

2. Sans restreindre la portée générale du mandat ci-dessus, les Commissaires devraient notamment:

- a) Étudier l'effet, s'il y en a, des désavantages économiques, géographiques ou autres avec lesquels certaines régions du Canada sont aux prises en ce qui concerne les divers services de transport qui s'y trouvent et faire rapport à cet égard, et recommander quelles mesures il y aurait lieu d'adopter afin de permettre au programme national de transport de favoriser le mieux possible le bien-être économique général de tout le Canada;

- b) Faire la revue de la Loi des chemins de fer en ce qui concerne, entre autres, les questions de directive à la Commission en matière de révision générale des tarifs-marchandises, des tarifs de concurrence, des tarifs internationaux, etc., et recommander les modifications qui leur semblent opportunes;

- c) Passer en revue la structure financière de la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada et faire rapport sur l'opportunité (ou l'inopportunité) de mettre et garder les frais généraux de cette Compagnie sur un pied comparable à celui d'autres compagnies ferroviaires importantes de l'Amérique du Nord;

- d) Passer en revue les méthodes actuelles de comptabilité et de statistique des compagnies ferroviaires au Canada, et faire rapport sur l'opportunité d'adopter (ou de rejeter) des mesures contribuant à rendre ces méthodes uniformes, ainsi que sur d'autres points connexes, tels que la comptabilité afférente à la dépréciation, le partage en postes ferroviaires et non ferroviaires de l'actif, des revenus et autres recettes, etc.;
 - e) Passer en revue et signaler les résultats obtenus sous l'empire de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, 1933, et de ses modifications, en présentant telles recommandations que la situation actuelle justifie;
 - f) Faire rapport sur toute partie de la Loi des chemins de fer (ou de la législation ferroviaire en général) qu'il pourrait être bon de reviser ou de modifier à la lumière des conditions actuelles.
3. Qu'aux fins énoncées ci-dessus, les Commissaires aient tous les pouvoirs dont ils sont ou peuvent être investis sous l'empire de la Loi des enquêtes, que tous les pouvoirs qui peuvent être conférés en vertu de la Partie III de la Loi des enquêtes puissent être exercés par tout groupe de deux des Commissaires et que les ministères de l'Administration fédérale accordent à la Commission, ainsi qu'à toutes les personnes agissant avec son autorisation ou sous ses ordres, le concours et la collaboration que les Commissaires peuvent juger désirables en toutes les matières qui font l'objet de l'enquête.
 4. Que la Commission soit en outre autorisée à inclure dans son étude et dans son rapport toutes les matières que les membres de la Commission peuvent considérer comme pertinentes ou du ressort général de l'enquête; et
 5. Que la compétence de la présente Commission ne s'étende pas à l'exécution de fonctions qui, en vertu de la Loi des chemins de fer, sont de la juridiction exclusive de la Commission des transports.

Le Greffier du Conseil privé,

(Signé) A. D. P. HEENEY.

LA COMMISSION ROYALE

CANADA

GEORGE SIX, par la Grâce de Dieu, Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Territoires britanniques au delà des mers, Défenseur de la Foi.

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES parviendront ou qu'icelles pourront de quelque manière concerner,

SALUT:

ATTENDU qu'en raison de désavantages économiques, géographiques et autres, certaines régions du Canada sont défavorisées par des difficultés de transport et par certaines anomalies censées exister dans l'échelle actuelle des péages et des tarifs.

ATTENDU qu'il serait dans l'intérêt du public de faire enquête sur les problèmes en jeu afin que toutes les questions de politique économique relevant du Parlement et résultant du fonctionnement et de l'entretien des transports nationaux puissent faire l'objet d'un examen et d'un rapport.

ET ATTENDU que Notre Gouverneur en conseil a, par l'arrêté C.P. 6033 rendu le vingt-neuvième jour de décembre en l'an de grâce mil neuf cent quarante-huit (dont copie est annexée aux présentes), autorisé, sous le régime de la Partie I de la Loi des enquêtes, chapitre 99 des Statuts révisés du Canada, 1927, la nomination de Nos Commissaires y et ci-après nommés aux fins de faire enquête et rapport sur les questions susmentionnées, et notamment, sans restreindre la portée générale de leur mandat:

- a) Étudier l'effet, s'il y en a, des désavantages économiques, géographiques ou autres avec lesquels certaines régions du Canada sont aux prises en ce qui concerne les divers services de transport qui s'y trouvent, et faire rapport à cet égard, et recommander quelles mesures il y aurait lieu d'adopter afin de permettre au programme national de transport de favoriser le mieux possible le bien-être économique général de tout le Canada;
- b) Faire la revue de la Loi des chemins de fer en ce qui concerne, entre autres, les questions de directive à la Commission en matière de révision générale des tarifs-marchandises, des tarifs de concurrence, des tarifs internationaux, etc., et recommander les modifications qui leur semblent opportunes;
- c) Passer en revue la structure financière de la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada et faire rapport sur l'opportunité (ou l'inopportunité) de mettre et garder les frais généraux de cette Compagnie sur un pied comparable à celui d'autres compagnies ferroviaires importantes de l'Amérique du Nord;
- d) Passer en revue les méthodes actuelles de comptabilité et de statistique des compagnies ferroviaires au Canada, et faire rapport sur l'opportunité d'adopter (ou de rejeter) des mesures contribuant à rendre ces méthodes uniformes, ainsi que sur d'autres points connexes, tels que la comptabilité afférente à la dépréciation, le partage en postes ferroviaires et non ferroviaires de l'actif, des revenus et autres recettes, etc.;
- e) Passer en revue et signaler les résultats obtenus sous l'empire de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, 1933, et de ses modifications, en présentant telles recommandations que la situation actuelle justifie;
- f) Faire rapport sur toute partie de la Loi des chemins de fer (ou de la législation ferroviaire en général) qu'il pourrait être bon de réviser ou de modifier à la lumière des conditions actuelles.

SACHEZ DONC MAINTENANT que de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons et désignons par les présentes l'honorable W.-F.-A. Turgeon, C.R., docteur en droit, membre de Notre Conseil privé pour le Canada, M. Henry Forbes Angus, professeur de sciences économiques à l'Université de la Colombie-Britannique, de la cité de Vancouver, province de la Colombie-Britannique, et M. Harold Adams Innis, professeur d'économie politique à l'Université de Toronto, de la cité de Toronto, province d'Ontario, Nos Commissaires chargés de poursuivre ladite enquête.

POUR QUE lesdits W.-F.-A. Turgeon, Henry Forbes Angus et Harold Adams Innis détiennent et exercent les fonctions, charge et poste en question, et en jouissent avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés aux fonctions, charge et poste susdits, de droit et en vertu de la loi, et plus particulièrement en conformité dudit arrêté en conseil, durant Notre bon plaisir.

ET Nous autorisons de plus Nosdits Commissaires à détenir, exercer et posséder tous les pouvoirs que leur confère ladite Loi des enquêtes.

ET Nous commandons et enjoignons à Nosdits Commissaires de faire rapport à Notre Gouverneur en conseil du résultat de leur enquête, des témoignages rendus devant eux, ainsi que des recommandations qu'ils peuvent juger opportunes dans les circonstances.

ET Nous nommons de plus ledit honorable W.-F.-A. Turgeon président de ladite Commission.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN: Notre très fidèle et bien-aimé Cousin, Harold Rupert Leofric George, Vicomte Alexander de Tunis, Chevalier de Notre Ordre très noble de la Jarretière, Chevalier grand-croix de Notre Ordre très honorable du Bain, Chevalier grand-croix de Notre Ordre très distingué de Saint-Michel et de Saint-Georges, Compagnon de Notre Ordre très élevé de l'Étoile des Indes, Compagnon de Notre Ordre du service distingué, décoré de la Croix militaire, maréchal dans Notre Armée, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

EN NOTRE HÔTEL DU GOUVERNEMENT, en Notre Cité d'Ottawa, ce vingt-neuvième jour de décembre en l'an de grâce mil neuf cent quarante-huit, le treizième de Notre Règne.

Par Ordre,

Le sous-secrétaire d'État,

E. H. COLEMAN.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION	12
CHAPITRE I—DÉSAVANTAGES ÉCONOMIQUES, GÉOGRAPHIQUES ET AUTRES DE CERTAINES RÉGIONS DU CANADA	23
A. Introduction	23
B. Attitude des provinces devant le Gouverneur en conseil	25
C. Répartition en régions	26
1. PROVINCES MARITIMES	27
a) Désavantages allégués	27
b) Conclusions au sujet des désavantages du transport	29
c) Principales mesures proposées comme remèdes	30
2. PROVINCES DES PRAIRIES	31
a) Désavantages allégués	31
b) Conclusions au sujet des désavantages	35
c) Principales mesures proposées comme remèdes	36
3. COLOMBIE-BRITANNIQUE	37
a) Désavantages allégués	37
b) Conclusions au sujet des désavantages	38
c) Principales mesures proposées comme remèdes	40
4. TERRE-NEUVE	40
a) Désavantages allégués	40
b) Conclusions au sujet des désavantages	42
c) Principales mesures proposées comme remèdes	43
5. CANADA CENTRAL	43
D. L'incidence des tarifs-marchandises	44
E. Rapport entre les tarifs-marchandises et les prix	45
F. Trafic entre régions	46
G. Importance des groupes de produits	47
H. Distance de transport par groupe de produits	48
I. Résumé de l'attitude définitive des provinces	48
J. Conclusions générales	49
CHAPITRE II—POINTS DÉCOULANT DES CAUSES RELATIVES AUX RECETTES	54
1. Relèvements uniformes	54
2. Assiette des tarifs et taux de rémunération	69
3. Retards dans le règlement des causes en recettes-marchandises	79
4. Appels au Gouverneur en conseil	84
5. Régie de la Commission des transports par le gouvernement	90
CHAPITRE III—PROBLÈMES PARTICULIERS DES TARIFS-MARCHAN- DISES	92
1. Tarif régulier de catégorie par mille	92
2. Taux de concurrence	92
3. Tarifs de catégorie de distribution	96
4. Taxes convenues	97
5. Tarifs de terminus	106
6. Tarifs transcontinentaux	107
7. Tarifs internationaux	114
8. Tarifs d'exportation et d'importation	117
9. Tarifs communs à plusieurs réseaux	119

	PAGE
10. Tarifs de développement	121
11. Taux à terme	121
12. Groupement des taux de transport	122
13. Dégression des tarifs-marchandises	124
14. Privilèges d'arrêt	126
15. Tarifs gradués selon la valeur des marchandises	128
16. Lieu d'établissement des industries	130
17. Le principe du coût du service	132
18. Réparations	133
19. Règle des chargements mixtes	134
20. Classification des marchandises	135
CHAPITRE IV—PÉRÉQUATION	137
CHAPITRE V—AUTRES PROBLÈMES D'INTÉRÊT NATIONAL OU LOCAL	143
1. Étatisation des chemins de fer	143
2. Projet d'expansion des chemins de fer et questions connexes	145
3. Tarifs-voyageurs	150
4. Répartition des recettes et des dépenses entre le service-voyageurs et le service-marchandises	151
5. Taux relatif au transport de la poste, du personnel et du matériel militaires, des agents de police et de toutes autres personnes voyageant pour le service de Sa Majesté	153
6. Mémoire du gouvernement de Terre-Neuve	154
7. Tarifs de Terre-Neuve	157
8. Tarif des céréales transportées par le chemin de fer National transcontinental jusqu'à Québec, pour exportation	164
9. La ville de Québec revendique le droit d'être comprise dans le domaine d'application de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes	165
10. Suppléments de taxe au delà de Montréal	165
11. Services ferroviaires insuffisants	168
12. Route transcanadienne	169
13. Services de camionnage appartenant à des chemins de fer	170
14. Caisse des passages à niveau de chemin de fer	171
15. Proposition de la Saskatchewan en matière de subvention	174
16. Lois autorisant des subventions aux chemins de fer et <i>The Canada and Gulf Terminal Railway</i> ..	177
17. Assistance relative aux grains de provende	180
18. Espaces livres à côté et au-dessus du chemin de fer	181
19. Modifications de sécurité proposées	183
20. Indemnisation des employés dans les cas d'abandon	183
21. Conseil des ports nationaux et conseils consultatifs	184
22. Canal de Chignectou	187
23. Exploitation du service de transbordement Borden-Tormentine, à l'Île du Prince-Édouard	191
24. Service de transbordement entre Wood-Island et Caribou, et service de transbordement projeté entre West-Point et Bouctouche	194
25. Questions relatives au port de Louisbourg (N.-É.)	195
26. Nouvel emplacement projeté de la gare à marchandises de Moncton ..	196
27. Saint-Jean comme point d'acheminement	197
28. Application au Nord ontarien des taux du barème "A" ou taux urbains ..	199
CHAPITRE VI—NOUVELLE CAPITALISATION DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA	201
A. Structure financière du National-Canadien au 31 décembre 1949	201
B. Charges fixes	201
C. Origine historique de la structure financière	202
D. Propositions	204
E. Trust des titres des Chemins de fer Nationaux du Canada	207

	PAGE
F. Comparaison avec les chemins de fer privés	208
G. Arguments en faveur de l'établissement et du maintien des charges fixes du National-Canadien sur une base comparable à celle d'autres réseaux importants	210
H. Mémoire du National-Canadien concernant la capitalisation excessive	212
I. Objections faites aux propositions de nouvelle capitalisation	214
J. Conclusions	215
K. Recommandations	219
L. Observations	221
CHAPITRE VII—COMPTABILITÉ ET STATISTIQUE	224
A. Introduction	224
B. Réglementation actuelle des méthodes de comptabilité et de statistique ferroviaire au Canada	224
C. Résumé des méthodes actuelles de comptabilité des Chemins de fer Nationaux du Canada et du chemin de fer Pacifique-Canadien, en ce qui concerne surtout la dépréciation	225
D. Principales différences entre les Chemins de fer Nationaux du Canada et la compagnie de chemin de fer Pacifique-Canadien	228
E. Principales différences dans les méthodes et pratiques de comptabilité entre les principaux chemins de fer canadiens et les chemins de fer américains de première classe	229
F. Signification de la comptabilité et des méthodes de dépréciation uniformes ainsi que du partage en postes ferroviaires et non ferroviaires	230
G. Propositions et suggestions	231
H. Avantages et opportunité des règlements relatifs aux comptabilités aux régimes de dépréciation et à la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires	237
I. Conclusions	239
J. Recommandations	242
CHAPITRE VIII—LOI DU NATIONAL-CANADIEN ET DU PACIFIQUE-CANADIEN	243
A. Historique	243
B. Dispositions de la loi	244
C. Résultats obtenus sous le régime de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien	245
D. Plaintes et suggestions	246
E. Conclusions	247
F. Recommandations	248
CHAPITRE IX—LOI DES TAUX DE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LES PROVINCES MARITIMES	255
CHAPITRE X—TARIF DU NID-DE-CORBEAU	266
CHAPITRE XI—LE RAIL, TRAIT D'UNION ENTRE L'EST ET L'OUEST	282
CHAPITRE XII—RELATIONS ENTRE COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER ET EMPLOYÉS	284
CHAPITRE XIII—TRANSPORT AÉRIEN	288
CHAPITRE XIV—TRANSPORT PAR EAU	292
CHAPITRE XV—VÉHICULES AUTOMOBILES	294
CHAPITRE XVI—LA COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA	296
CHAPITRE XVII—POLITIQUE NATIONALE EN MATIÈRE DE TRANSPORT SIGNATURES	304
OBSERVATIONS ET RÉSERVES DE M. H. F. ANGUS	312
MÉMOIRE SUR LES TRANSPORTS, PAR M. H. A. INNIS	313
OBSERVATIONS ET RÉSERVES DE M. H. F. ANGUS	313
MÉMOIRE SUR LES TRANSPORTS, PAR M. H. A. INNIS	327

INTRODUCTION

Il est intéressant de noter que quatre commissions royales ont fait enquête et rapport sur les questions de transport au cours des trente-quatre dernières années. Ce sont les suivantes:

- 1° La Commission Drayton-Ackworth qui a fait rapport le 25 avril 1917;
- 2° La Commission royale sur les réclamations des provinces Maritimes, connue sous le nom de Commission Duncan, dont le rapport porte la date du 23 septembre 1926;
- 3° La Commission royale présidée par le très honorable sir Lyman P. Duff, alors juge en chef du Canada. Cette Commission a fait rapport le 13 septembre 1932; et
- 4° La Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, connue sous le nom de Commission Rowell-Sirois, dont le rapport porte la date du 3 mai 1940. Elle a traité entre autres choses des questions de transport.

Vu que chacun de ces rapports contient une revue de l'historique et de l'évolution du système de transport canadien, ce domaine ne sera pas exploré de nouveau en la présente occasion, sauf dans la mesure où il pourrait être nécessaire d'y revenir à propos des divers sujets d'enquête énumérés dans l'arrêté en conseil. Il sera cependant utile, pour montrer la nature des problèmes en jeu et pour indiquer les circonstances ayant entraîné la nécessité de l'enquête, de prélude par le récit des événements qui ont précédé l'institution de la Commission royale.

La dernière augmentation générale des tarifs-marchandises datait de 1920. Elle fut suivie de réductions en 1921 et 1922. Par la suite aucune modification n'a été demandée avant octobre 1946 alors que les chemins de fer ont présenté une demande en vue d'obtenir une augmentation générale de 30 p. 100. L'augmentation effective accordée dans ce cas fut de 21 p. 100 mais elle n'entra en vigueur qu'au mois d'avril 1948. Conséquemment, il s'est écoulé plus d'un quart de siècle avant qu'il y eût relèvement général des tarifs-marchandises. Ces faits démontrent que les augmentations ou réductions générales de tarifs ont été effectuées dans des périodes de fortes perturbations économiques. Il y eut des augmentations sensibles après la Première et la Seconde Guerres mondiales et des réductions en temps de crise économique.

Deux ans après le début de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement canadien institua un régime de réglementation des prix administré par la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. Cette régie s'appliquait aux frais de transport, y compris les tarifs-marchandises et les tarifs-messageries, et avait pour effet d'"immobiliser" ces taux. Il était interdit aux chemins de fer et à la Commission des transports de les augmenter sans l'assentiment de l'organisme de régie. Ainsi, les tarifs de transport sont restés au même niveau durant la guerre et pendant quelque temps dans la suite.

Avant l'instauration des régies, les frais des matériaux et de la main-d'œuvre avaient augmenté dans une certaine mesure tandis que les frais de transport étaient, à peu d'exceptions près, demeurés à leur ancien niveau. Mais les frais accrus des chemins de fer furent plus que compensés par l'accroissement du tarif découlant des demandes de la guerre. Après l'imposition des régies, le volume du trafic a atteint des proportions sans précédent et les chemins de fer ont prospéré. A la suite de l'abolition des régies par la Commission des prix et du commerce en temps de guerre les frais des chemins de fer au chapitre des matériaux et de la main-d'œuvre augmentèrent et un fléchissement considérable du trafic suivit l'arrêt des hostilités. La situation financière des chemins de fer s'était altérée et le 9 octobre 1946, les compagnies ferroviaires demandaient un relèvement général de 30 p. 100 des tarifs sous réserve de certaines exceptions.

La demande des chemins de fer fut contestée par les sept provinces suivantes: la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince-Édouard, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, et appel fut interjeté auprès du Gouverneur en conseil de la décision rendue par la Commission des transports à l'égard de cette demande. Bien que la demande eût été présentée en octobre 1946, l'augmentation des tarifs (21 p. 100) n'est entrée en vigueur que le 8 avril 1948.

Puis suivirent une demande de relèvement des salaires et une menace de grève de la part des employés de chemin de fer. Un règlement effectué "à la onzième heure" comporta un relèvement de salaires de 17 cents de l'heure avec application rétroactive au 1^{er} mars 1948.

Le 27 juin 1948, les chemins de fer présentèrent une nouvelle demande en vue d'une augmentation générale additionnelle des tarifs-marchandises de 20 p. 100, sous réserve de certaines exceptions. A cette époque l'appel contre l'augmentation de 21 p. 100 était encore en instance devant le Gouverneur en conseil. Le 12 octobre 1948, le Gouverneur en conseil fit tenir à la Commission des transports un mandat de renvoi lui enjoignant d'étudier les deux questions concurremment.

Dans l'intervalle (le 7 avril 1948), le Gouverneur en conseil avait donné instructions à la Commission des transports d'entreprendre une enquête générale sur les tarifs-marchandises. Aucune enquête de cette nature n'avait été tenue depuis celle qui avait été ordonnée en 1925. Les sept provinces n'ont pas vu cette démarche d'un bon œil. Leurs premiers ministres respectifs ont comparu devant le cabinet fédéral le 26 avril 1948, non pas tant pour en appeler de la cause de 21 p. 100 (le droit d'appel avait été réservé) mais, ainsi qu'ils se sont exprimés, dans le but de discuter "un problème commun qui avait une portée sur le Canada entier". Faisant allusion au "bien-être économique de notre réseau" et à "l'unité de l'ensemble du Canada", ils demandaient qu'une commission royale fut chargée de faire enquête sur le programme du Canada en matière de transport.

Le gouvernement rejeta la demande en vue d'une commission royale pour les motifs énoncés dans une lettre écrite le 12 juillet 1948 par l'ancien premier ministre du Canada aux différents premiers ministres provinciaux. La lettre en question mentionnait une réorganisation projetée de la Commission des transports, le décret ministériel susdit ordonnant une enquête générale sur le régime des tarifs, et une demande de la Colombie-Britannique en vue de l'abolition du tarif différentiel des montagnes dont la Commission des transports était alors saisie.

Le 29 juillet 1948, les sept provinces invoquant de nombreux motifs à l'appui de leur démarche, en appelaient officiellement au Gouverneur en conseil de la décision accordant une augmentation de 21 p. 100. Elles joignaient à leur appel une nouvelle demande en vue de l'institution d'une commission royale, l'unique moyen, d'après elles, de trouver une solution satisfaisante "au problème plus vaste de poser des principes convenables de péréquation en matière de fixation de tarifs". Alléguant que la Commission des transports devait "pénétrer dans un domaine inexploré", elles mentionnaient également la nécessité d'établir "un régime fondamental uniforme et amélioré", et de procéder "quant au régime canadien des tarifs-marchandises, à une révision dépassant en ampleur et en portée tout ce que la Commission des transports avait jusqu'ici accompli en ce sens aux termes de la Loi des chemins de fer". Les provinces ont déclaré qu'une telle révision devrait comporter une refonte complète des dispositions statutaires relatives aux tarifs et à l'autorité de la Commission des transports dans ce domaine.

Les deux principaux partis politiques canadiens ont tenu des congrès à l'automne de 1948 et leurs délibérations ont porté principalement sur le choix de nouveaux chefs de parti et sur l'adoption de programmes. Les deux congrès ont approuvé des vœux formulant des plaintes contre des "distinctions injustes" en matière de tarifs-marchandises et d'autres anomalies du système de transport. Un de ces vœux demandait l'institution d'une commission royale d'enquête et l'autre préconisait la tenue d'une enquête.

Le 29 décembre 1948, Son Excellence le Gouverneur en conseil approuvait l'arrêté en conseil C.P. 6033 instituant la présente Commission royale.

Ainsi, il semble, à en juger par le récit susdit des événements et par les termes de l'arrêté en conseil, que le gouvernement a été poussé à instituer cette enquête par certaines représentations qui lui ont été faites au nom des régions canadiennes situées hors des limites de la zone centrale. Ces représentations portent sur deux aspects. Elles déclarent en premier lieu que ces régions du Canada sont dans une situation défavorable en comparaison de la zone centrale, en raison de "désavantages économiques, géographiques et autres" qui leur sont onéreux. Puis, elles ajoutent en deuxième lieu que par suite de ces désavantages ces régions sont en butte à des difficultés qui résultent de la situation dans laquelle elles sont placées en matière de transport et, en particulier, "de certaines anomalies censées exister dans l'échelle actuelle des péages et des tarifs".

Le gouvernement ayant pris connaissance de ces représentations a conclu qu'il serait dans l'intérêt du public d'ordonner que soit tenue une enquête sur les problèmes en jeu, "afin que toutes les questions de politique économique relevant du Parlement et résultant du fonctionnement et de l'entretien des transports nationaux puissent faire l'objet d'un examen et d'un rapport".

En conséquence, il s'ensuit que bien que l'enquête ait porté en premier lieu sur une étude des maux économiques dont se sont plaints ceux qui ont fait les représentations au gouvernement, la présente étude a pour objet de conduire à un examen de toutes les questions touchant la politique économique du Canada en matière de transport. Ce n'est que par un examen de cette envergure qu'il est possible de comprendre les maux dont se plaignent certaines parties du pays et d'y remédier.

Cependant, il convient de noter que, même si sa portée est étendue, ainsi qu'on vient de le dire, l'enquête est limitée jusqu'à un certain point parce que toutes les questions soulevées doivent être envisagées exclusivement en fonction de leur portée sur le problème du transport.

La Commission royale a décidé de tenir des audiences générales afin de procurer aux intéressés l'occasion de comparaître et de faire des représentations. Vu l'origine de la demande exercée en faveur de l'institution de la Commission royale, on a écrit aux premiers ministres de tous les gouvernements provinciaux pour les informer qu'il plairait à la Commission royale d'entendre leurs représentations sur les questions mentionnées dans le mandat, et leur demander d'énoncer, en particulier, les désavantages économiques, géographiques et autres, s'il y en avait, qui portaient préjudice à leurs provinces respectives ou à des parties de celles-ci, et la manière dont, en raison de tels désavantages, elles étaient défavorisées par suite de difficultés de transport ou d'anomalies dans les tarifs courants de taxes et de taux.

Tous les gouvernements provinciaux, sauf ceux de l'Ontario et de Québec, ont manifesté le désir de présenter pareils exposés de faits, ce qui eut lieu dans la suite soit aux audiences régionales soit aux audiences finales à Ottawa, ou aux deux endroits.

Des lettres furent envoyées également à la *Railway Association of Canada* ainsi qu'à d'autres organismes et associations qui avaient manifesté de l'intérêt à l'enquête. Des avis publics furent publiés dans les journaux antérieurement aux audiences régionales dans chacune des villes où la Commission royale devait siéger.

Des audiences régionales furent tenues dans chaque province du Canada durant l'été et au début de l'automne de 1949, et les audiences finales eurent lieu en novembre et décembre 1949, et de février à la fin de mai 1950.

Les audiences officielles ont occupé dans l'ensemble 138 jours et ont comporté 24,000 pages de témoignages et de plaidoyers. Deux cent quatorze témoins ont comparu et déposé en faveur de 143 mémoires officiels. Chacune des huit provinces et les deux chemins de fer ainsi que quelques-unes des associations étaient représentés par des avocats durant presque toutes les délibérations.

Il convient de noter que pendant que l'enquête était en cours, la Commission des transports a déposé sa décision dans la cause du "Tarif différentiel des montagnes" qui a mis fin, le 1^{er} juillet 1949, à la différence des tarifs-marchandises qui avait existé pendant plusieurs années à l'égard du transport au delà des montagnes en Colombie-Britannique et en Alberta. La Commission des transports a aussi tenu une nouvelle enquête dans la cause de 21 p. 100 et a déposé sa décision concurremment avec une décision relative à une demande de relèvement des tarifs de 20 p. 100. Il en est résulté une nouvelle augmentation générale des tarifs de 8 p. 100, compte tenu de certaines exceptions. On en a appelé de cette décision à la Cour suprême du Canada sur un point de droit. Cet appel a nécessité une nouvelle audition devant la Commission des transports ce qui a donné lieu à une décision relevant la hausse des tarifs de 8 p. 100 à 16 p. 100. La Commission des transports a modifié cette décision dans la suite en portant l'augmentation de 16 p. 100 à 20 p. 100.

De plus, la Commission des transports a entrepris une "Étude des bordereaux d'expédition" en prévision de son enquête générale sur les tarifs-marchandises.

Au cours des derniers mois de cette période, certains employés de chemins de fer ont demandé des salaires plus élevés et des heures plus courtes et, après des audiences devant des tribunaux de conciliation, ont refusé d'accepter les conclusions de la majorité des membres des tribunaux, ont pris un vote de grève et se sont mis en grève le 22 août 1950. La grève a été terminée le 30 août 1950 par une loi du Parlement convoqué en session spéciale pour s'occuper de la situation. Il en est résulté qu'on a fait droit dans la suite à l'intégralité des demandes des employés, soit, une augmentation des salaires de 7 cents l'heure et la semaine de travail de 5 jours, ou de 40 heures, en vertu d'une décision de l'arbitre nommé sous l'empire de la loi spéciale édictée à la session d'urgence.

Le présent rapport est rédigé à la lumière de ces antécédents et dans ces circonstances.

Les avocats suivants ont pris part aux délibérations:

Le très hon. J. L. Ilsley, K.C.....	Avocat de la Commission royale (démissionnaire en mai 1949)
M ^e F. M. Covert, K.C.....	" " " " "
M ^e Gaston Desmarais, C.R.....	Avocat adjoint de la Commission royale
M ^e H. E. O'Donnell, K.C.....	Chemins de fer Nationaux du Canada et <i>Railway Association of Canada</i>
M ^e N. J. MacMillan.....	Chemins de fer Nationaux du Canada
M ^e A. K. Dysart.....	" " " " "
M ^e H. C. Friel, K.C.....	" " " " "
M ^e Graham MacDougall.....	" " " " "
M ^e A. H. Hart.....	" " " " "
M ^e C. F. H. Carson, K.C.....	Chemin de fer Pacifique-Canadien
M ^e F. C. S. Evans, K.C.....	" " " " "
M ^e K. D. M. Spence.....	" " " " "
M ^e I. D. Sinclair.....	" " " " "

M ^e Wilson McLean, K.C.....	Province du Manitoba
M ^e C. D. Shepard.....	“ “ “
M ^e M. A. MacPherson, K.C.....	Province de la Saskatchewan
M ^e P. C. Cronkite, K.C.....	“ “ “ “
M ^e M. A. MacPherson, Jr.....	“ “ “ “
M ^e J. J. Frawley, K.C.....	Province de l'Alberta
M ^e C. W. Brazier.....	Province de la Colombie-Britannique
M ^e F. D. Smith, K.C.....	Province de la Nouvelle-Écosse et Comité des transports de la Commission maritime du commerce
M ^e J. J. Connolly, K.C.....	Province de la Nouvelle-Écosse
M ^e J.-Paul Barry.....	Province du Nouveau-Brunswick
M ^e J. O. C. Campbell, K.C.....	Province de l'Île du Prince-Édouard
M ^e W. E. Darby, K.C.....	“ “ “ “ “ “
M ^e P. J. Lewis, K.C.....	Province de Terre-Neuve
M ^e Eric G. Cook, K.C.....	“ “ “ “
M ^e W. J. Matthews.....	Ministère des Transports
M ^e W. P. Fillmore, K.C.....	Chambre de commerce de Winnipeg et Ville de Winnipeg
M ^e H. S. Scarth, K.C.....	Manitoba Pool Elevators
M ^e G. H. Smith, K.C.....	Canadian Air Line Pilots Association
M ^e E. F. Whitmore.....	Chambre de commerce de Regina Board of Trade de Saskatoon Saskatchewan Associated Boards of Trade
M ^e W. W. Lynd, K.C.....	Exploitants de houillères de la Saskat- chewan
M ^e H. G. Nolan, K.C.....	Chambre de commerce d'Edmonton Board of Trade de Calgary Ville d'Edmonton Ville de Calgary Louis Petrie Limited Alberta Co-Operative Union Brock Company (Western) Limited
M ^e S. Bruce Smith, K.C.....	Alberta Forest Products Association Trans-Canada Highway System Associa- tion
M ^e Milton Owen.....	Union Steamship Company
M ^e H. F. MacPhee, K.C.....	Associated Boards of Trade de l'Île du Prince-Édouard West Point Ferries Limited
L'honorable Charles G. Power, K.C.....	Canada and Gulf Terminal Railway
M ^e W. P. Power.....	Canada and Gulf Terminal Railway
M ^e F. R. Hume.....	Canadian Automotive Transportation Association
M ^e W. L. Rapoport.....	Canadian Automotive Transportation Association
M ^e R. Kerr.....	Commission des transports du Canada
M ^e R. H. Milliken, K.C.....	Cartel de blé de la Saskatchewan
M ^e M. M. Porter, K.C.....	Cartel de blé de l'Alberta
M ^e G. F. Henderson.....	United Grain Growers, Limited
M ^e J. B. McEvoy, K.C.....	Associated Newfoundland Industries
M ^e G. H. Steer, K.C.....	United Grain Growers, Limited Alberta Federation of Agriculture
M ^e C. W. Clement, K.C.....	Chambres de commerce d'Edmonton et de Calgary Corporations de Calgary et d'Edmonton

LISTE DES MÉMOIRES ET DES TÉMOINS

MÉMOIRE	TÉMOIN
Abitibi—Conseil d'orientation économique de l'.....	Lamontagne, Maurice Lebel, Gilbert
Alberta Associated Chambers of Commerce and Agriculture	Martin, James
Alberta Co-Operative Union.....	Bowlen, B. J.
Alberta Dairymen's Association.....	Johnstone, E.
Alberta Federation of Agriculture.....	McFall, J. R. Marler, Roy
Alberta Forest Products Association.....	Swanson, Robert W.
Alberta, gouvernement de l'.....	Manning, l'hon. E. C. Stewart, le professeur Andrew Darling, H. J. Harries, Hu Locklin, le professeur D. P. Morrison, Kenneth J.
Alberta Poultry Producers Limited.....	Kapler, K. V. Cook, Albert W.
Alberta Branch Canadian Seed Growers Association..	Dickinson, F. L.
Alberta Crop Improvement Association.....	Dickinson, F. L.
Alberta Seed Growers Co-Operative Limited.....	Dickinson, F. L.
Cartel de blé de l'Alberta.....	Wesson, John H.
Mémoire conjoint des Manitoba Pool Elevators et des Saskatchewan Co-Operative Producers	
Algoma Steel Corporation Limited.....	Fogo, sénateur J. G., K.C.
Anglo-Canadian Oils Limited.....	Christian, R. J.
Associated Newfoundland Industries Limited.....	McEvoy, J. B., K.C. Johnston, Arthur
Bertram Paper Products Company Limited.....	Bolton, G. R.
Bella Coola Consumers Co-Operative Association....	Gargrave, Herbert
Blowey-Henry Limited.....	Cairns, C. V.
Bonar & Bemis Limited.....	Bolton, G. R.
Bowater's Pulp and Paper Company Limited.....	Murphy, Gerald F.
British Columbia Federation of Agriculture.....	Heady, C.
British Columbia Feed Manufacturers Association....	Alton, E. J.
British Columbia Fruit Growers' Association.....	Ewer, H. B.
Colombie-Britannique, gouvernement de la.....	Wismer, l'hon. Gordon Brown, J. E. Carrothers, William A. Brown, William Jackson, S. K. Kent, Lionel P.
British Columbia Lumber Manufacturers Associa- tion	Robson, J. G.
British Columbia—Mining Association of.....	Mitchell, Charles H. Ablett, E.B.
British Columbia Paper Manufacturers and Con- verters	Bolton, G. R.
British Columbia Tugboat Owners' Association.....	Lindsay, J. A.
Brock Company (Western) Limited.....	Harvey, John Henry
Canada and Gulf Terminal Railway.....	Power, l'hon. C. G., K.C. Power, W. P.
Canada Steamship Lines Limited.....	Hansard, Hazen, K.C.
Canadian Air Line Pilots' Association.....	Eddie, A. R.

MÉMOIRE	TÉMOIN
Canadian Automotive Transportation Association....	Magee, John Taylor, Jack Buckman, Gene L. Goodman, J. O. Archambault, Camille
Canadian Aberdeen Angus Association.....	Salter, Hardy
Canadian Boxes Limited.....	Bolton, G. R.
Canadian Hereford Association.....	Salter, Hardy
Canadian Percheron Association.....	Salter, Hardy
Congrès canadien du Travail.....	Forsey, Eugene McGuire, J. E.
Canadian Co-Operative Implements Limited.....	Brown, John B.
Canadian Co-Operative Processors Limited.....	Harding, D. E.
Canadian Electrical Manufacturers Association.....	Simpson, Bruce N. Reilly, Leo M.
Canadian Federation of Agriculture.....	Hannam, H. H. Hope, Dr E. C.
Canadian Food Processors Association.....	Robinson, Phil R. Caldwell, W. R.
Canadian Industrial Traffic League.....	Paul, George
L'Association des manufacturiers canadiens.....	Brown, Stuart B.
Chemins de fer Nationaux du Canada.....	Gordon, Donald M. Cooper, T. H. Fairweather, S. W.
Compagnie du chemin de fer Pacifique-Canadien....	Walker, George A. Crump, Norris R. Jefferson, C. E. Liddy, S. J. W. Thompson, James C. Newman, William Arthur McDougall, le professeur J. L. Armstrong, P. C. Jones, Allen Northey Norman, Henry Gordon Elliott, Courtland Armstrong, John E.
Canadian Pulp and Paper Association.....	Hawkins, Charles E.
Carry, C. W. Limited.....	Carry, C. W.
Co-Operative Vegetable Oils Limited.....	Friesen, David K.
Coulee, municipalité rurale de.....	Ward, Arthur
Creamette Company of Canada Limited.....	Williams, Robert Williams, George J.
Dominion Joint Legislative Committee, Railway Transportation Brotherhood (International Rail- way Labour Organization).....	Kelly, Arthur J.
Dominion Steel and Coal Corporation Limited.....	Forsyth, L. A., K.C.
Dower Brothers Limited.....	Hold, Archie A.
Eastern Provincial Airways Limited.....	Blackwood, le capitaine E. W.
Edmonton Chamber of Commerce.....	Harries, Hu
Calgary Chamber of Commerce, ville d'Edmonton et ville de Calgary.....	Hatfield, C. E. McGreer, Eric D.
Federated Co-Operative Services Limited.....	Purdy, W. J.
Federation of Automobile.....	McCullough, E. A.
Dealer Associations of Canada.....	Wilson, H. I.
"Fill-the-Gap" Association.....	Dudragne, Noël
Furness Red Cross Line, Furness-Warren Line et New- foundland Canada Steamships Limited.....	Daley, G. McL. Williams, J. L. Barnstead, Walter O.
Gainers Limited.....	Neale, Walter
Garment Manufacturers' Association of Western Canada	Guttman, H. H.

MÉMOIRE	TÉMOIN
Grand Prairie Co-Operative Livestock Marketing Association Limited.....	Allen, Hugh W.
Great West Garment Company Limited.....	Roscoe, R. W.
Hudson Bay Route Association.....	MacNeill, R. H. Brockelbank, l'hon. J. H.
Holstein-Friesian Association (Canadian National Livestock)	Powell, John E. MacArthur, P. D. Wilson, William R.
Husky Oil and Refining Limited.....	Ainsworth, Fred Knight, A. C.
Industrial Development Board of Manitoba.....	Parr, W. L.
Interior Lumber Manufacturers Association.....	Collins, Harold B.
International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America, American Federation of Labour.....	MacArthur, A. F.
Jasper Chamber of Commerce.....	McKay, Donald K.
Jones, Gordon W.....	Jones, Gordon W.
Latta, D. G. Limited.....	Dworkin, David L.
Lévis (Québec), ville de.....	Bourget, M., député
Lloydminster Petroleum Association.....	Watson, Harold D.
Local Council of Women—Regina.....	Thomson, M ^{me} Mary
Louis Petrie Limited.....	Lewis, Harold V.
MacDonald Consolidated Limited.....	Maddison, H. W. J.
Manitoba Co-Operative Wholesale Limited.....	Chown, E. B.
Manitoba Branch Canadian Seed Growers Association	Dickinson, F. L.
Manitoba Crop Improvement Association.....	Dickinson, F. L.
Manitoba Dairy and Poultry Co-Operative Limited...	Goodman, F. J.
Manitoba Federation of Agriculture and Co-Operation	Wilton, J. McLean, J. T.
Manitoba, gouvernement du.....	Campbell, l'hon. D. L. Moffat, R. E.
Manitoba Pool Elevators.....	McConnell, G. N.
Maritime Board of Trade—Comité du transport....	Matheson, Rand H. Morrow, Clarence J. Sutton, R. D. Bigelow, John R. Fisher, C. M. P. French, A. R.
Mid-West Metal Mining Association.....	Shepherd, F. D.
Mining Association of British Columbia.....	Mitchell, Charles H. Ablett, E. B.
Moncton—Town Planning Commission for the Metropolitan Area of Greater—.....	Frost, S. R.
Mutch, R. E. and Company.....	Mutch, R. E.
National Paper Box Company.....	Bolton, G. R.
Nouveau-Brunswick, province du.....	Love, le professeur R. J. Crandlemire, Harold Tooke, Alec Cunningham, G. C. Estey, Frank D. MacKay, Colin
Terre-Neuve, Board of Trade.....	Ayre, Lewis H. M. Miller, Edgar Brookes, Lewis
Terre-Neuve, gouvernement de.....	Smallwood, l'hon. J. R.

MÉMOIRE	TÉMOIN
Terre-Neuve, gouvernement de (suite).....	McNamara, George C. French, Reginald M. Dalton, le capitaine M. G. Sparkes, Reginald F. Russell, Hazen A. Simpson, Frank
Northumberland Ferries Limited.....	Mutch, R. E.
Nouvelle-Écosse, gouvernement de la.....	MacDonald, l'hon. Angus Egan, Harold J.
Ontario Mining Association.....	Harris, Alexander
Ouimet, M. Séraphin.....	Ouimet, M. Séraphin
Pacific Mills Limited.....	Bolton, G. R.
Zone de la Rivière-la-Paix-Boards of Trade, Chambres de Commerce de (Boards of Trade du Turgeon, sénateur Gray district de Cariboo).....	Murray, George M., député
Pioneer Electric Limited.....	Noonan, Richard
Île du Prince-Édouard, Boards of Trade de l'.....	Kickham, Thomas J. Proffit, R. A. Morris, P. L. Shaw, Gordon Morris, John H. Thompson, George P. Higgins, Wallace L.
Île du Prince-Édouard, gouvernement de l'.....	Jones, l'hon. J. W. Rogers, B. Graham Offer, Elmer E. Scales, Austin A. Gorman, Eugene M. O'Brien, Jerome Reddall, Charles P. MacFarlane, Lorne H. Thompson, le colonel C. C.
Québec, Chambre de commerce de la province de....	La Tour, Gilbert
Québec—Ville et Chambre de commerce de Québec..	Power, Frank Poisson, Y.
Railway Association of Canada.....	Brass, J. A. Gaffney, F. A.
Regina Chamber of Commerce.....	Whitmore, E. F.
Saskatoon Board of Trade	
Saskatchewan Associated Boards of Trade	
Saguenay, Conseil d'orientation économique du	
Saguenay	Grenier, P.
Saint John Board of Trade.....	Blake, A. F. Mortimer, Frederick C.
Succursale de la Saskatchewan de la Canadian Seed	
Growers Association.....	Dickinson, F. L.
Saskatchewan Cattle Breeders Association.....	Connell, G. F.
Exploitants de houillères de la Saskatchewan.....	Nord, F. H.
Saskatchewan Co-Operative Producers Limited.....	Robertson, George W.
Saskatchewan Dairy Association.....	Turnbull, J. S.
Saskatchewan Federated Co-Operatives Limited.....	Fowler, H. L.
Saskatchewan Forage Crop Growers Co-Operative	
Marketing Association.....	Dickinson, F. L.
Saskatchewan, gouvernement de la.....	McIntosh, l'hon. L. F. Britnell, Dr G. E.

MÉMOIRE	TÉMOIN
Saskatchewan, gouvernement de la	Britnell, Dr G. E.
aussi gouvernements du	Harries, Hu
Manitoba et de l'Alberta (Sujet: tarifs de la	Moffat, R. E.
passe du Nid-de-Corbeau)	
Saskatchewan Homemakers' Clubs.....	Wade, M ^{me} Mary C.
Saskatchewan Honey Producers Co-Operative	
Marketing Association Limited.....	Pugh, Roy M.
Saskatchewan Motor Dealers Association.....	Pinch, John
Saskatchewan Poultry Board.....	Brown, W. W.
Saskatchewan Seed Grain Co-Operative Limited....	Dickinson, F. L.
Saskatchewan Stock Growers' Association.....	Wiebe, Herbert
Ship-by-Rail Association.....	Huston, H. B.
Sidney Roofing and Paper Company Limited.....	Bolton, G. R.
Southern Alberta Co-Operative Vegetable Growers	
Association Limited.....	Cameron, A. A.
Southern Alberta Sheep Breeders Limited.....	Benson, William S.
Surrey Co-Operative Association.....	Creelman, B. G.
Trans-Canada Highway System Association (Route	
de Yellowhead).....	Smith, S. Bruce, K.C.
United Farmers of Alberta Co-Operative Limited....	Priestley, Norman F.
United Farmers of Canada (Saskatchewan Section)	
Limited	Bickerton, George R.
United Grain Growers.....	Brownlee, l'hon. J. E.
Vancouver, Board of Trade de.....	Norris, T. G., K.C.
Vancouver, ville de.....	Thompson, le maire Charles E.
Vulcan Iron and Engineering Limited.....	Stetchishin, V. M.
West Point Ferries Limited.....	Pate, Peter W.
	Philipps, Sanford
Western Stock Growers' Association.....	Coppock, Kenneth
Western Supplies, Limited.....	Armstrong, Henry B.
Westminster Paper Company.....	Bolton, G. R.
Winnipeg Chamber of Commerce (et la ville de	
Winnipeg)	Fillmore, W. P., K.C.
	Walker, John
Woolings Forest Products.....	Woolings, E. V.
Woolings, T. S. and Company.....	Duffy, H. E.
Young, Edward James.....	Young, Edward James
Alberta Provincial Sheep Breeders Co-Operative	Pas de témoin
Association Limited.....	
Association of Quebec Pulpwood Dealers Registered..	“ “ “
Board of Trade, ville de Montréal.....	“ “ “
Board of Trade, ville de Toronto.....	“ “ “
Canadian Air Lines Dispatchers Association.....	“ “ “
Canadian Retail Federation.....	“ “ “
Consolidated Truck Lines Limited.....	“ “ “
Consumers of Heavy Industrial Fuel from	
Lloydminster	“ “ “
Comité mixte de transport des Chambres de commerce	
de Fort-William et de Port-Arthur.....	“ “ “
Louisburg, Board of Trade de.....	“ “ “
Association des marchands de bois à pâte du Québec..	“ “ “
Quesnel, Board of Trade de.....	“ “ “
Royal Agricultural Winter Fair.....	“ “ “
Saskatchewan Association of Rural Municipalities....	“ “ “
Truck Drivers and Helpers Union—Local 31.....	“ “ “

LISTE DES VILLES OÙ LA COMMISSION ROYALE A SIÉGÉ

VILLES	DATE
OTTAWA (Ontario).....	Le 2 mai 1949
WINNIPEG (Manitoba).....	Les 1 ^{er} , 2 et 3 juin 1949
REGINA (Saskatchewan).....	Les 7, 8, 9 et 10 juin 1949
CALGARY (Alberta).....	Les 13 et 14 juin 1949
EDMONTON (Alberta).....	Les 16 et 17 juin 1949
VICTORIA (Colombie-Britannique).....	Les 22 et 23 juin 1949
VANCOUVER (Colombie-Britannique).....	Les 28, 29 et 30 juin 1949
HALIFAX (Nouvelle-Écosse).....	Les 12, 13 et 14 juillet 1949
FREDERICTON (Nouveau-Brunswick).....	Les 18, 19, 20 et 21 juillet 1949
CHARLOTTETOWN (Île du Prince-Édouard).....	Les 25, 26 et 27 juillet 1949
QUÉBEC (Québec).....	Le 30 juillet 1949
MONTRÉAL (Québec).....	Le 2 août 1949
TORONTO (Ontario).....	Les 4 et 5 août 1949
SAINT-JEAN (Terre-Neuve).....	Les 27, 28 et 29 septembre 1949
OTTAWA (Ontario).....	Du 1 ^{er} novembre au 16 décembre 1949
	Du 6 février au 31 mars 1950
	Du 19 avril au 31 mai 1950

CHAPITRE I

DÉSAVANTAGES ÉCONOMIQUES, GÉOGRAPHIQUES OU AUTRES DE CERTAINES RÉGIONS DU CANADA

L'arrêté en conseil C.P. 6033, en son paragraphe 2 a), ordonne à la Commission royale d'"étudier l'effet, s'il y en a, des désavantages économiques, géographiques ou autres avec lesquels sont aux prises certaines régions du Canada, en ce qui concerne les divers services de transport qui s'y trouvent, et de faire rapport à cet égard, et de recommander quelles mesures il y aurait lieu d'adopter afin de permettre au programme national de transport de favoriser le mieux possible le bien-être économique général de tout le Canada".

A. INTRODUCTION

Les gouvernements de la Colombie-Britannique, des trois provinces des Prairies et des quatre provinces Maritimes ont envoyé des représentants témoigner devant la Commission royale et ont présenté des mémoires concernant les désavantages économiques, géographiques ou autres avec lesquels leurs provinces respectives sont aux prises en matière de transport. L'Ontario et le Québec n'ont présenté aucun exposé de faits, quoique des invitations aient été envoyées aux premiers ministres de ces deux provinces et que des audiences régionales aient été tenues à Toronto, à Québec et à Montréal. Il est également à noter que, lors des demandes de relèvement des taux de transport présentées par les compagnies de chemin de fer à la Commission des transports, durant les années 1946 à 1950, les provinces de Québec et d'Ontario ne se sont pas mêlées de la question, tandis que toutes les autres (sauf Terre-Neuve qui n'est entrée dans la Confédération que le 1^{er} avril 1949), ont contesté ces demandes et en ont appelé des décisions au Gouverneur en conseil.

L'attitude des gouvernements des provinces centrales semble laisser entendre que celles-ci considèrent comme généralement satisfaisantes dans cette région les présentes conditions du service ferroviaire et les taux de chemin de fer; cette attitude contraste grandement avec le mécontentement général et le désir d'une amélioration que l'on constate dans les autres provinces.

Dans sa première décision rendue au sujet de la demande d'augmentation de 30 p. 100 faite le 30 mars 1948, la Commission des transports a exposé en détail son attitude en ce qui concerne sa propre juridiction et les pouvoirs qu'elle a de réduire les taux de transport pour venir en aide à l'industrie, d'égaliser les frais de production et de remédier à la situation géographique ou aux conditions climatiques en ordonnant une réduction des taux de transport. Les passages suivants, extraits de ses jugements, montrent clairement son opinion en ce qui concerne sa propre autorité et la discrétion laissée aux chemins de fer à ce sujet. A la page 53 de son jugement, la Commission des transports cite, à l'appui de sa décision, le passage suivant du jugement qu'elle rendait en 1924 dans la cause du *National Dairy Council of Canada*:

"La Commission est autorisée à voir entre autres choses à ce que les taux soient raisonnables. Le Parlement ne l'autorise aucunement à se constituer en arbitre de la politique industrielle. Les opinions peuvent varier quant à divers modes d'expansion, mais lorsqu'il s'agit d'envisager une situation en matière de tarif, les fonctions de la Commission consistent à veiller à ce que les taux soient raisonnables et non pas à énoncer une opinion préconçue quant au genre d'industrie ou au procédé industriel qui mérite d'être aidé par une modification des taux.

“En d’autres mots, bien que les membres de la Commission puissent avoir, et qu’ils aient, comme Canadiens, des sympathies à l’égard de certaines politiques d’expansion économique qui auraient l’effet de conduire, par une plus grande variété, à une plus grande solidarité économique, ce ne sont pas leurs opinions générales, mais bien les pouvoirs qui leur ont été conférés par la Loi des chemins de fer qui déterminent ce qu’ils peuvent faire. La loi, il est vrai, leur accorde des pouvoirs étendus; mais elle ne peut pas être prise pour un blanc-seing que les membres de la Commission peuvent remplir à leur guise. Il n’appartient pas à cet organisme, tel que constitué par le Parlement, d’établir des taux pour le développement du commerce, mais il lui incombe, soit sur réception d’une plainte, soit de sa propre initiative, de voir à ce que les taux établis sont raisonnables.”

Nous citons de nouveau le jugement rendu dans la cause du National-Canadien c. le Pacifique-Canadien et autres, 39 C.R.C. 1, pages 25-27:

“Dans la mesure où ce point concerne la proposition voulant que les frais désavantageux de production devraient être égalisés ou diminués dans les taux de transport... il convient de déclarer que cela dépasse les pouvoirs ou attributions de la Commission.”

et

“Les chemins de fer ne sont pas tenus, en vertu de la Loi des chemins de fer, d’égaliser le coût de la production au moyen d’un abaissement des taux de transport pour que tous puissent également soutenir la concurrence sur un marché libre.”

et

“Les chemins de fer ne sont pas requis par la loi de compenser les désavantages naturels comme l’emplacement, le coût de la production ou autres et ne peuvent en justice y être forcés.”

et

“Une compagnie ferroviaire n’est pas tenue d’ajuster ses taux de transport pour que l’expéditeur soit assuré de toujours faire des affaires profitables. Les taux de transport ne constituent qu’un seul élément de frais pour l’expéditeur. L’obligation de la part de la compagnie de chemin de fer est d’imposer une taxe raisonnable. Elle n’est pas tenue de garantir, au moyen d’une réduction de taux, que l’entreprise rapportera des bénéfices. En d’autres termes, la convenance des taux de transport ne se juge pas d’après les besoins d’une entreprise ou la façon dont elle est administrée.”

et

“La Commission a soutenu que la péréquation des frais de production ne la concerne pas et qu’en matière de taux, sa juridiction a rapport à la convenance de ces taux.”

et

“La Commission a souvent déclaré que la péréquation des frais de production ne la regarde pas. Elle a affirmé plusieurs fois que son autorité, en ce qui a trait aux demandes, porte sur la convenance des taux de transport et non pas sur la proportion des bénéfices réalisés par le requérant.”

et

“A maintes reprises, il a été posé en principe que les commissions chargées de réglementer les taux n’ont absolument pas le droit de tenter de compenser les conditions géographiques et climatiques ou d’équilibrer les conditions économiques. Elles s’occupent simplement et uniquement de la convenance de la taxe que la compagnie de chemin de fer cherche à percevoir pour le transport d’une marchandise donnée, indépendamment de sa fabrication ou de sa provenance.”

et

“La Commission a laissé entendre qu’en matière de taux, par exemple, ses fonctions concernent les plaintes portées au sujet de leur exorbitance ou des disparités injustes, et qu’elle n’a pas la faculté d’établir des taux aux seules fins

d'accroître le trafic; ce qui veut dire que la Commission n'a pas reçu du Parlement le pouvoir d'agir comme arbitre des méthodes industrielles. Si elle possédait cette autorité, il faudrait des termes explicites. Si un tel pouvoir lui était conféré, la Commission pourrait alors décider si l'on doit permettre à une industrie de se développer dans une région ou dans une autre. Cette faculté ne lui a pas été conférée. La compagnie ferroviaire, exposée aux inhibitions en matière de distinctions injustes, peut accorder, comme élément de base, un taux réduit afin de favoriser l'expansion du trafic. En ce qui concerne la transaction, les profits ou les pertes deviennent sa propre responsabilité. Aux termes de la Loi des chemins de fer, la Commission n'a aucune responsabilité en matière de profits ou de pertes, et, comme il a été indiqué, son intervention en matière de taux doit concerner les questions qui relèvent du vaste domaine des disparités injustes et de la convenance de ces taux; l'expansion des industries au moyen de l'ajustement des taux ne la regarde pas."

et

"Les pouvoirs conférés à la Commission des transports sont régulateurs et non administratifs. Les fonctions qui lui ont été attribuées par le Parlement ne consistent pas à établir des taux de transport favorables à l'expansion commerciale, mais plutôt à s'occuper du caractère raisonnable de ces taux, soit à la suite de plaintes, soit de sa propre initiative."

et

"Il a été décidé que les chemins de fer détiennent, en matière d'expansion du trafic, des pouvoirs que ne possède pas la Commission des transports; c'est-à-dire que la compagnie ferroviaire, acceptant le risque de profits ou de pertes, peut adopter, en vue de l'expansion du trafic, un tarif que la Commission ne serait pas justifiable de prescrire. La compagnie peut appliquer des taux d'expansion dans le but d'accroître le trafic, mais j'allègue que la Commission n'a pas les pouvoirs nécessaires pour agir ainsi."

B. ATTITUDE DES PROVINCES DEVANT LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

A la suite de cette décision, les sept gouvernements provinciaux en ont appelé au Gouverneur en conseil. Il importe de citer ici quelques-unes des observations contenues dans le factum présenté par les premiers ministres de ces provinces au Cabinet, le 20 juillet 1948, parce que c'est surtout à la suite de ces observations que la présente Commission royale a été constituée par arrêté en conseil.

"L'une des plus grandes difficultés avec lesquelles la Commission des transports a été aux prises, depuis son organisation, dans ses efforts pour régler et régir les taux de transport au Canada, pour ériger un système ou un tarif de taux, qui soit, sous tous rapports, dans les mêmes circonstances et les mêmes conditions du trafic, juste et raisonnable pour toutes les personnes et localités, a été jusqu'ici et est encore la situation géographique désavantageuse de certaines localités ou les circonstances qui leur sont défavorables. Il a été posé en principe que les fonctions de la Commission ne vont pas jusqu'à la suppression, par ajustement des taux de transport, de ces désavantages géographiques naturels qui, dans un pays d'aussi vaste étendue et de population aussi clairsemée que le Canada, doivent normalement exister."

Le factum cite ensuite le passage suivant du jugement rendu par la Commission des transports sur la demande en vue d'un relèvement de 30 p. 100 des tarifs-marchandises:

"A maintes reprises, il a été posé en principe que les commissions chargées de régler les taux n'ont absolument pas le droit de tenter de compenser les conditions géographiques et climatiques ou d'équilibrer les conditions économiques. Elles s'occupent simplement et uniquement de la convenance de la taxe que la compagnie de chemin de fer cherche à percevoir pour le transport d'une marchandise particulière, indépendamment de sa fabrication ou de sa provenance."

Le factum continue:

“Vu les opinions que la Commission des transports a ainsi exprimées à maintes reprises, il nous semble évident que toute enquête faite par elle, en vertu du récent arrêté en conseil C.P. 1487, serait nécessairement de nature restreinte.

“En outre, la tournure d'esprit juridique dont font preuve ces jugements persiste depuis trop longtemps pour que la Commission change d'attitude et accorde la considération nécessaire aux questions vitales de la répercussion et des effets des taux majorés au point de vue géographique, économique et national.”

Le mémoire déclare ensuite:

“Le grand public, touché par l'ordonnance du 30 mars 1948, a perdu confiance dans la façon dont la Commission envisage le problème, et il est d'importance primordiale que l'on tienne compte de l'opinion publique en cette matière.

“Pour les raisons déjà mentionnées, les provinces ici représentées sont d'avis qu'une enquête de la Commission des transports ne servirait aucune fin utile ou efficace et elles ne sont pas disposées à accepter la Commission comme tribunal compétent pour régler les questions d'envergure qui lui ont été déferées.”

Les premiers ministres des provinces ont ensuite demandé l'institution d'une commission royale en ces termes:

“Étant investie du mandat qui lui permettrait d'enquêter sur tous les problèmes ferroviaires qui se posent actuellement au pays, au sens géographique ou économique, avec pleins pouvoirs de recommander toute modification nécessaire à la législation existante ou toute modification concernant la constitution, les pouvoirs et les fonctions de l'organisme de réglementation, elle tendrait à créer un plus grand sentiment de sécurité nationale et régionale dans tout le pays. Nous sommes d'avis que l'on devrait fournir aux provinces l'occasion de formuler des recommandations au sujet du mandat de cette commission royale.”

Le factum en question fait mention du fardeau que les tarifs-marchandises imposent à certaines régions en raison de leur situation géographique et économique; il allègue en outre que les pouvoirs accordés à la Commission des transports par le Parlement ne lui “permettent pas d'effectuer (quant aux tarifs-marchandises) les vastes changements, peut-être un peu révolutionnaires, que le gouvernement espère leur voir apporter”.

C. RÉPARTITION EN RÉGIONS

Il existe, dans les conditions géographiques, économiques et autres des diverses provinces du Canada, des différences importantes qui pourraient justifier une discussion indépendante des désavantages qui se présentent pour chacune des provinces en matière de transport. Cependant, des similitudes dans les conditions de certaines provinces font qu'il est plus facile de diviser le pays en sections ou régions aux fins du présent chapitre.

Les provinces Maritimes, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Île du Prince-Édouard, forment une unité géographique et ont des problèmes de transport à peu près semblables. Toutes trois (Terre-Neuve également) jouissent des avantages statutaires prévus sous le régime de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

Les trois provinces des Prairies, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, forment également une entité géographique et ont des problèmes de transport semblables; les conditions économiques s'y présentent sous les mêmes aspects et toutes jouissent des privilèges que leur accordent les tarifs statutaires dits du Nid-de-Corbeau en matière de transport.

La province de la Colombie-Britannique jouit d'avantages qui lui sont propres mais elle se trouve également en face de désavantages particuliers, suffisants pour motiver qu'on la range dans une catégorie à part.

La province de Terre-Neuve est une nouvelle province du Canada et ses problèmes, même s'ils ressemblent à ceux des trois provinces Maritimes sous plusieurs rapports, en diffèrent suffisamment pour qu'on en traite séparément.

Les provinces de Québec et d'Ontario, à cause de leur situation au centre du Canada, de leurs régimes économiques analogues, de leur indifférence apparente vis-à-vis des délibérations de la présente Commission royale et de celles de la Commission des transports dans les causes relatives aux tarifs-marchandises entre 1946 et 1950, peuvent être groupées ensemble aux fins du présent chapitre.

Il convient donc de diviser le pays en cinq régions, de la façon indiquée dans les cinq alinéas qui précèdent.

1. PROVINCES MARITIMES

a) DÉSAVANTAGES ALLÉGÉS

1. Le principal inconvénient dont se plaignent les provinces Maritimes est le long parcours entre les marchés et les sources d'approvisionnement, ce qui place les producteurs des Maritimes dans une position relativement désavantageuse sur les marchés centraux du pays lorsqu'il s'agit de soutenir la concurrence de ceux de la région où le parcours est beaucoup plus court. Cet inconvénient est accentué, dit-on, par le tarif douanier canadien qui fait que la région des Maritimes dépend plus des marchés du centre que de ceux des États-Unis de l'Est qui, prétendent-elles, sont à la fois un débouché naturel pour leurs produits et la source normale de leurs approvisionnements.

2. Ces provinces allèguent que les caractéristiques de leur économie sont les suivantes: a) une dépendance prononcée de la production d'articles essentiels de peu de valeur vendus en grande partie en dehors de la région; b) une dépendance marquée des services extérieurs, principalement ceux du centre du pays, pour les produits et les denrées de consommation, et c) une industrie manufacturière peu développée et de peu d'envergure pour la plus grande partie, et qui, par conséquent, arrive difficilement à soutenir la concurrence des producteurs du centre du Canada dont les frais sont moins élevés et qui produisent en grande quantité.

3. Les provinces Maritimes déclarent que, par comparaison avec le Canada central, leur économie se détériore et que l'accroissement du coût du transport vers le centre du pays et la diminution du nombre de leurs marchés étrangers influent sur cette tendance. Exemples: perte des marchés du Royaume-Uni pour les pommes, le bois d'œuvre et les étais de mine; des débouchés américains pour les pommes de terre.

Le cas des Maritimes pourrait se résumer ainsi: Lors de la Confédération, l'accès des marchés du centre du pays leur a été promis. Aujourd'hui, à cause de la détérioration du commerce étranger, due surtout aux restrictions monétaires et commerciales, ces marchés sont devenus pour eux plus importants que jamais. Le fait que les Maritimes sont isolées de la région centrale à cause de la distance et de l'augmentation du coût du transport des marchandises est l'un des principaux arguments invoqués à l'appui de leurs revendications. Un témoin du comité du transport du *Board of Trade* des Maritimes, à qui l'on a demandé si ces provinces étaient prêtes à accepter leurs désavantages, à condition de conserver leurs avantages, a répondu:

"L'idée qui, du point de vue national, a présidé à la construction de notre chemin de fer Intercolonial, c'est qu'il permettrait aux gens et aux industriels l'accès des marchés du centre du pays. C'est là le principe directeur."

La Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes est considérée comme l'instrument destiné à faciliter l'accès des marchés centraux. Le témoin en question a prétendu que cet instrument perd de son efficacité:

"Le sens général des témoignages sur la façon dont les provinces Maritimes envisagent la question... c'est que les changements qui ont eu lieu depuis que la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes est entrée en vigueur en 1927, ont pour effet d'accentuer les difficultés pour les producteurs des Maritimes lorsqu'il s'agit d'atteindre les marchés centraux où règne une concurrence intense, et d'y rivaliser avec les industries voisines de ces marchés."

Les expéditeurs des Maritimes prétendent que ces changements ont résulté surtout (1) de la concurrence plus grande des camions dans les provinces centrales, ce qui a eu pour effet d'abaisser le coût du transport pour leurs rivaux sur ces marchés, et (2) des récentes majorations générales appliquées uniformément, surtout sur les longs parcours, à partir de la région choisie, en direction ouest. Ces changements, prétendent-ils, ont amoindri les avantages que les taux établis sous le régime de la Loi de 1927 devaient conférer aux Maritimes.

Les intéressés soutiennent également que la politique douanière du pays leur a été défavorable. L'avocat des Maritimes a cité à l'appui de sa thèse l'extrait suivant du Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces:

"La politique douanière du pays a eu, en général, un effet défavorable, puisque l'industrie manufacturière des provinces Maritimes a dû subir la concurrence d'industries mieux situées dans le centre du pays; et que les industries exploitant les produits naturels dans les provinces Maritimes ont eu à supporter les conséquences de prix de revient plus élevés, et enfin que les grandes entreprises financières et commerciales et celles du transport maritime, si importantes à l'époque de la Confédération, n'ont pu s'adapter aux méthodes nouvelles et s'accommoder du régime national afin de survivre, ou ont dû se transporter dans le Canada central."

On affirme que, n'eût été le tarif douanier, les Maritimes auraient commercé davantage avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, les pays de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, que de nouvelles industries se seraient établies, et que le tarif a imposé l'abandon des achats de marchandises américaines bon marché pour ceux de produits canadiens plus chers. On allègue donc que la politique douanière a constitué une sorte de subvention pour une partie du pays, tandis qu'elle jouait au détriment des Maritimes.

Les intéressés prétendent donc que vu la nature du régime économique des Maritimes, la politique douanière et la détérioration des marchés étrangers, les marchés du Canada central ont pris une importance vitale pour ces provinces. A les en croire, les producteurs de ces provinces se trouvent dans une situation désavantageuse par rapport aux autres, à cause du long parcours entre les centres de production et les centres de consommation; on affirme également que le coût de la vie et le niveau d'existence dans les Maritimes sont touchés par la distance de transport des matériaux et de l'outillage provenant du Canada central. On émet l'opinion que le coût du transport et l'augmentation des taux doivent, de façon générale, être subis par les producteurs et les consommateurs de la région. Les majorations uniformes sont particulièrement néfastes au système économique, dit-on, parce qu'exprimées en dollars, elles sont plus prononcées sur le transport à longue distance que sur le transport à courte distance et, par conséquent, rendent la concurrence plus difficile pour les producteurs des Maritimes sur leurs principaux marchés. En dernière

analyse, affirme-t-on, ces facteurs ont pour résultat de placer les Maritimes dans une position désavantageuse par rapport aux producteurs de la région du marché central.

b) CONCLUSIONS AU SUJET DES DÉSAVANTAGES DU TRANSPORT
ENTIÈREMENT FERROVIAIRE DES WAGONNÉES DANS LES PROVINCES
MARITIMES (TERRE-NEUVE NON COMPRIS)

1. Il convient peut-être de mentionner ici l'analyse des bordereaux d'expédition faite récemment par la Commission des transports comme première étape importante dans la poursuite de son enquête générale sur les tarifs-marchandises, conformément à l'arrêté en conseil C.P. 1487 du 7 avril 1948. Cette analyse, effectuée en août 1950, concerne le transport entièrement ferroviaire, entre divers points du Canada, de wagonnées ayant atteint leurs destinations à quatre différentes dates choisies comme représentatives afin de déterminer le mouvement du trafic de l'année 1949. Cette analyse ne porte pas sur les wagonnées incomplètes dont le poids semble s'élever à environ $3\frac{1}{2}$ p. 100 de celui des wagonnées complètes et représenter environ $6\frac{1}{2}$ p. 100 des recettes de ces dernières, non plus que sur le trafic international, mais simplement sur le transport des wagonnées en provenance et à destination d'endroits au Canada.

L'analyse des bordereaux d'expédition montre qu'environ 93 p. 100 des marchandises en provenance des provinces Maritimes sont transportés au taux des denrées et que le parcours moyen, par tonne, est de 319 milles, mais qu'environ 30 p. 100 de ce pourcentage de marchandises parcourt en moyenne, de 733 à 812 milles.

Par contre, environ 80 p. 100 des marchandises en provenance du Canada central sont transportées au taux des denrées et le parcours moyen est de 234 milles par tonne, tandis qu'environ 90 p. 100 de cette quantité parcourent en moyenne, de 80 à 167 milles. On notera donc que, comparativement au Canada central, les provinces Maritimes, du moins en ce qui concerne une grande partie de leur trafic à destination extérieure, se trouvent dans une position désavantageuse au point de vue de la distance de transport.

2. Le régime économique des Maritimes est hautement spécialisé et l'on peut dire avec justesse qu'il dépend largement des marchés situés hors de la région. En 1946, à peu près 40 p. 100 des personnes occupant un emploi rémunéré se trouvaient dans l'agriculture, l'industrie forestière, la pêche et les mines; la moitié de ce nombre s'occupaient d'agriculture. Environ un tiers étaient employés dans le commerce et les divers services, alors que le reste était réparti, en proportions moindres, entre les autres industries. Parmi ceux qui travaillaient dans l'industrie manufacturière, soit environ 9 p. 100, plus de la moitié étaient employés dans les industries du fer et de l'acier, du bois et des produits du papier. Les autres proportions de quelque importance se trouvent dans les industries du textile et dans la production des légumes. L'agriculture, l'industrie forestière, la pêche et les mines ont rapporté environ 60 p. 100 de la valeur nette de toute la production, et l'industrie manufacturière, environ 24 p. 100. L'agriculture s'est classée au premier rang parmi les industries primaires, l'industrie forestière et la pêche venant en deuxième lieu.

Considérées au point de vue des emplois rémunérés, la pêche, les industries forestières et minières ont une importance relative beaucoup plus grande dans les Maritimes que dans l'ensemble du Canada. La construction, le transport, les services et le commerce ont à peu près la même importance qu'ailleurs au Canada. Les Maritimes dépendent, jusqu'à un certain point, de quelques industries primaires et c'est là l'élément le plus caractéristique du régime économique de la région.

3. Ce haut degré de spécialisation dans la production des denrées primaires comporte une dépendance prononcée des marchés et des sources d'approvisionnements situés hors de la région. Si ces marchés et ces sources d'approvisionnements sont éloignés, il s'ensuit des frais de transport très élevés. Les sources extérieures principales sont le Canada central et les États-Unis. Une grande partie des vivres importés, de la machinerie et de l'outillage, provient du Canada central et les grains de provende, de l'Ouest du Canada. En matière d'exportation, le Royaume-Uni et l'Europe occidentale ont constitué des débouchés importants pour le bois d'œuvre et les pommes; la région de la Méditerranée, les Antilles et les États-Unis, pour le poisson; les États-Unis, pour le papier-journal, la pâte de bois et le bois à pâte. Les marchés américains sont devenus le point d'appui de l'industrie forestière. Les pommes de terre sont écoulées surtout aux États-Unis et dans le centre du Canada. Une vaste proportion des produits de la région était auparavant écoulée en dehors du Canada mais, au cours des dernières années, à cause des restrictions commerciales et monétaires, ces marchés ont disparu. Les marchés du Canada central sont donc devenus relativement plus importants. Les Maritimes doivent y soutenir la concurrence des producteurs locaux pour qui le coût du transport est inférieur, par comparaison.

Il semble évident que le fait pour les Maritimes de dépendre de plus en plus des marchés du Canada central et les longues distances de transport à ces marchés sont les principaux motifs de plainte de ces provinces en matière d'augmentation des tarifs-marchandises.

4. Quant à la prétention que la politique douanière canadienne a joué au détriment des provinces Maritimes parce qu'elle a limité leurs marchés étrangers, retardé leur développement industriel et haussé le coût des articles importés, et que, n'eussent été ces frais douaniers, la concurrence exercée par les produits américains meilleur marché aurait été à l'avantage des acheteurs des Maritimes, nous devons dire ceci: il n'est pas possible de déterminer quelle aurait été l'envergure du marché américain s'il n'y avait pas eu de tarif douanier, parce qu'on ne peut guère présumer que les États-Unis auraient admis en franchise les produits canadiens.

Il faut cependant se rappeler, si l'on traite du tarif douanier dont l'effet probable est de créer des désavantages pour certaines régions, que l'une des tendances de l'industrie est de chercher le centre de la région qu'elle dessert, même là où n'existe aucune protection tarifaire, parce qu'un emplacement central fournit des avantages au point de vue du coût du transport et des facilités qu'il offre. Il est par conséquent nécessaire de ramener ici tous les arguments présentés (dans la mesure où c'est possible) à l'aspect qu'ils prennent à la lumière du problème des transports.

5. La préoccupation des Maritimes, en ce qui concerne l'accès des marchés du Canada central et du transport bon marché des denrées en provenance de cette région, s'est avivée à la suite des récentes majorations des tarifs-marchandises. Cela peut être en partie attribuable à l'expansion de l'industrie en temps de guerre, à laquelle l'immobilisation des taux de transport avait sans doute contribué, et au désir de conserver les avantages acquis durant cette période.

c) PRINCIPALES MESURES PROPOSÉES COMME REMÈDES

Les principales mesures proposées dans le mémoire des provinces Maritimes pour remédier à la situation sont les suivantes:

- a) Rétablissement du supplément de taxe au delà de Montréal, qui était en vigueur le 1^{er} juillet 1927;
- b) Imposition de limites aux majorations uniformes;

- c) Demande, surtout de la part du Nouveau-Brunswick, que la réduction, accordée sous l'empire de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes soit appliquée sur les marchandises à destination aussi bien qu'en provenance des Maritimes et que la réduction de 20 p. 100 accordée par la loi soit portée à 30 p. 100;
- d) Demande, de la part de l'île du Prince-Édouard, que la réduction s'applique aux frais de transport de certains articles entrant dans les Maritimes et intégrés au coût de la production dans cette province; et
- e) Extension de la réduction accordée en vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes à des endroits de l'ouest aussi éloignés que Toronto et Windsor, en Ontario.

Toutes ces questions sont traitées ailleurs dans le présent rapport.

2. PROVINCES DES PRAIRIES

a) DÉSAVANTAGES ALLÉGUÉS

1. Le principal désavantage dont on se plaint est la longueur du parcours jusqu'aux marchés et à partir des sources d'approvisionnement, ainsi que l'assujettissement au transport ferroviaire libre de toute concurrence de transport routier et fluvial.

2. On insiste beaucoup sur l'exploitation spécialisée des ressources qui implique dépendance des marchés extérieurs pour la vente des produits de la région et dépendance des sources extérieures d'approvisionnement pour l'achat de plusieurs denrées de consommation et de production. Ces marchés et sources d'approvisionnement se trouvent en majeure partie dans les provinces centrales, en Colombie-Britannique, aux États-Unis et en Europe occidentale.

3. Le long parcours ferroviaire que nécessite la mise en marché des produits de la région est jugé particulièrement onéreux, parce que les tarifs sont élevés pour les longs parcours et qu'ils s'appliquent généralement à des marchandises volumineuses et de faible valeur. De plus, nombre de ces produits se vendent sur des marchés où les producteurs concurrents ont moins de distance à parcourir ou jouissent de moyens de transport moins dispendieux.

4. On a également prétendu que des régions relativement improductives, qui utilisent rarement le trafic ferroviaire, s'étendent à l'est et à l'ouest de la zone économique des Prairies, et que, conséquemment, on pouvait supposer que des tarifs plus élevés soient exigés pour le transport de produits émanant de la région des Prairies, tarifs que les chemins de fer sont censés en mesure de prélever étant donné le monopole qu'ils exercent dans cette partie du pays.

5. Les provinces de l'Alberta et du Manitoba semblent consentir à accepter le désavantage de la distance proprement dite, mais elles se plaignent de divers aspects de l'échelle des tarifs qui, à leur dire, ont rendu ce désavantage encore plus prononcé.

Autrement dit, en établissant les tarifs-marchandises, il serait bon de mitiger les inconvénients de la distance pour les expéditeurs et les consignataires habitant des régions éloignées, et c'est là un problème de première importance dont il faut tenir compte lors de l'élaboration d'une échelle de tarifs justes et raisonnables. L'Alberta fait de plus remarquer que les tarifs ne devraient pas être établis uniquement d'après les conditions et les frais locaux.

6. Ces provinces ont traité en détail des désavantages économiques qu'elles ont à subir. L'un des arguments les plus importants qu'elles ont invoqués a trait à la nature spécialisée des ressources soutenant l'économie des Prairies. L'activité économique porte principalement sur les matières premières et dépend en grande partie de l'agriculture. Le manque de diversité ainsi qu'une

dépendance de marchés étrangers pour l'écoulement des principaux produits de la région font en sorte que celle-ci est exposée aux contre-coups des fluctuations économiques. Les prix de ces produits varient considérablement et le rendement en produits agricoles est très instable. En de telles circonstances, le revenu brut est sujet à de grandes fluctuations et le revenu net y est encore plus exposé par suite des frais incontrôlés, y compris les frais de transport. On craint donc que, s'il y a relèvement des tarifs-marchandises aux époques de hausse des prix, il pourra être difficile de réduire ces tarifs lorsque les prix baisseront. On allègue aussi que les producteurs et les consommateurs de la région portent le fardeau des frais de transport à la fois pour le trafic d'entrée et le trafic de sortie. Pour ces motifs, le niveau des tarifs-marchandises exerce un effet particulièrement significatif sur le niveau du revenu net de cette région. Les provinces intéressées soutiennent que l'échelle des tarifs-marchandises a été un obstacle à la diversification de l'industrie. On affirme que les tarifs transcontinentaux nuisent au développement de l'industrie locale dont les marchés sont éloignés, en ce qu'ils confèrent, à l'Ontario notamment, un avantage sur le Manitoba pour ce qui est du marché de la Colombie-Britannique. L'Alberta a présenté un exposé détaillé visant à démontrer que la connexité des tarifs et les "tarifs de marché" nuisent à l'établissement d'industries secondaires dans la province.

7. Le problème de la concurrence pour les marchés a été soulevé par les trois provinces des Prairies. Ce problème est important pour deux raisons: (1) la région en question dépend de marchés extérieurs pour la vente de ses volumineux produits primaires; et (2) il faut tenir compte de la distance qui la sépare de ces marchés. Pour ces raisons les frais de transport seront vraisemblablement élevés par rapport à la valeur des produits et ils constituent une forte portion du coût de production et de mise en marché. Plusieurs des objections qui ont été exprimées contre les tarifications spécifiques, i.e. les majorations uniformes, sont en partie fondées sur cette considération.

8. Les trois provinces sont unanimes à soutenir que les Prairies constituent un territoire où les moyens de transports ne connaissent pas la concurrence; cette thèse est soutenue plus en détail par l'Alberta et la Saskatchewan. On allègue que ces provinces sont presque totalement dépendantes du transport ferroviaire en raison de l'absence de voies fluviales, de l'état relativement peu développé du transport routier et de la forte proportion de trafic à longue distance que le rail est le plus en mesure d'assurer. En d'autres régions, paraît-il, et particulièrement dans le Canada central, la concurrence livrée par le transport routier et fluvial oblige les chemins de fer à annoncer l'application de tarifs moins élevés que dans les régions où la concurrence est inexistante. De cette façon les régions où la concurrence n'existe pas doivent porter un plus lourd fardeau de frais de transport puisqu'elles doivent combler la perte de revenus que représente pour les chemins de fer l'impossibilité d'accroître les tarifs là où existe la concurrence. L'avocat représentant l'Alberta a déclaré que ces constatations sont le nœud du problème actuel et qu'elles ont produit une "crise majeure de la politique des transports".

La crise est censée être la conséquence de l'inégale répercussion de la concurrence des voituriers dans les différentes régions et sur les divers mouvements du trafic. Puis, l'avocat de l'Alberta ajouta: "Si des frais accrus sont imposés aux chemins de fer et entraînent des accroissements de tarifs-marchandises qui ne sauraient être imposés qu'au trafic exempt de concurrence, je soutiens alors qu'il serait totalement inadmissible de permettre aux chemins de fer de prélever ces augmentations à même le trafic non concurrentiel et dans les régions libres de toute concurrence". Quand on en arrive à ce point, affirme l'avocat, il faut protéger des conséquences le trafic non concurrentiel et cette protection ne saurait provenir que de subventions fédérales aux chemins de fer. L'Alberta et la Saskatchewan semblent croire que la crise de la

concurrence s'aggraverait avec le temps. On estime que le projet de canalisation du Saint-Laurent et des Grands lacs n'est pas avantageux en ce qu'il peut entraîner dans l'Ouest une majoration des tarifs locaux pour compenser les tarifs concurrentiels inférieurs de l'Est.

9. L'Alberta accorde beaucoup d'importance au problème du rapport qui existe entre les tarifs-marchandises et l'emplacement des industries. On prétend que la carence d'industries secondaires place la province dans une situation économique fort désavantageuse. L'Alberta possède des ressources pouvant être transformées dans la région, notamment le bétail, et elle soutient qu'il ne convient pas de laisser l'échelle des tarifs-marchandises constituer un obstacle au développement des industries secondaires propres à la région. On tient pour importants certains aspects de l'échelle tarifaire. On estime que le rapport entre les tarifs grevant la matière première et le produit fini doit être tel qu'il puisse neutraliser l'effet produit sur l'installation d'industries, c'est-à-dire que ce rapport tarifaire en soi ne doit ni favoriser ni entraver l'expansion de l'industrie secondaire dans une région déterminée. A titre d'exemples, l'Alberta a cité certains tarifs de transport du bétail et de produits de la viande visant à démontrer que les rapports des tarifs tendent à encourager l'expédition des bêtes à cornes vers des usines de transformation établies ailleurs. On prétend également que les méthodes actuelles d'établissement des tarifs nuisent injustement à l'installation d'industries dans la région, entre autres la préférence en matière de longs et de courts trajets, la répartition des tarifs, les taxes convenues, les privilèges d'arrêt ou de transit, les groupes tarifaires, les tarifs de régions en voie de développement et les tarifs interlignes.

10. L'industrie des conserveries de légumes du sud de l'Alberta est citée comme exemple d'une entreprise à laquelle on refuse l'avantage de la proximité des marchés de la Colombie-Britannique pour la raison que les légumes mis en conserve dans les régions centrales du pays sont transportés à des tarifs inférieurs au marché du littoral occidental,—exemple typique de préférence en matière de longs et de courts trajets. (Cette allégation découle de l'existence de tarifs concurrentiels pour voies fluviales transcontinentales dont il est question ailleurs.) L'existence de tarifs interlignes est censée nuire à toute industrie qui est tenue, du fait de sa situation géographique, de faire ses expéditions vers les marchés en empruntant les deux chemins de fer. On estime que la répartition des tarifs établit une espèce de disparité de traitement entre les lieux d'expédition et les expéditeurs, traitement susceptible de retarder le progrès à tel ou tel endroit. Les taxes convenues sont censées accorder des privilèges préjudiciables aux petits expéditeurs et porter atteinte à la concurrence légitime de la part d'autres voituriers. Les privilèges d'arrêt ou de transit exerceraient, paraît-il, quelque effet sur l'emplacement des industries, et il est instamment recommandé d'accorder aux expéditeurs le droit de faire appel à la Commission des transports si les chemins de fer refusent de leur accorder de tels privilèges. Le principe du groupement des tarifs, dans son application à une région de production, est recommandé en vue de stimuler le développement industriel de toute une région plutôt que d'un endroit déterminé de cette région.

11. On a soutenu qu'en général le niveau des tarifs-marchandises est plus élevé dans l'Ouest que dans l'Est et, tout en admettant que cet écart a été considérablement réduit, on prétend qu'à présent, par suite de récentes augmentations des tarifs non concurrentiels et du fait que ces accroissements n'ont pas été appliqués aux tarifs concurrentiels, la différence du niveau général augmentera. On estime que l'inégalité surgit principalement des différences établies entre l'Est et l'Ouest quant aux tarifs réguliers de catégorie par mille, aux tarifs de catégorie de distribution, aux échelles des tarifs-marchandises par mille et à l'étendue des bas tarifs concurrentiels de l'Est par rapport à l'Ouest.

Les chemins de fer répondent que les différences qui peuvent exister proviennent de conditions économiques régionales différentes ayant trait à la concurrence, à la densité du trafic, aux différences de frais d'exploitation et à d'autres facteurs locaux. Quoi qu'il en soit, les provinces des Prairies soutiennent que ces écarts, à l'exception de ceux que la concurrence rend nécessaires, ne sont pas de nos jours justifiables et que la péréquation des tarifs devraient s'effectuer dans une bonne mesure à travers le pays. On admet généralement que la concurrence est un motif valide d'établir différents tarifs régionaux, mais on ajoute que les tarifs concurrentiels devraient être étroitement surveillés par la Commission des transports dont la fonction est de s'assurer de leur nécessité et de déterminer s'ils sont compensatoires ou non.

12. Les provinces des Prairies soutiennent que les bienfaits d'une politique nationale en cette matière n'ont pas été répartis équitablement dans toutes les régions et que la région des Prairies en particulier, a souffert des conséquences de la politique de tarifs et, dans une certaine mesure, de la politique des chemins de fer. La Saskatchewan allègue en particulier que la répercussion de la politique nationale dans cette région est importante en ce qu'elle sert de base pour l'évaluation des désavantages économiques et géographiques auxquelles sont soumises les provinces des Prairies. Les effets des programmes nationaux qui accompagnent la création d'une économie nationale ne se font pas uniformément sentir et l'on affirme que celle-ci est particulièrement avantageuse au Canada central et désavantageuse aux autres parties du pays.

13. La Saskatchewan est d'avis que la politique ferroviaire, indispensable à l'intégration économique des diverses régions, comportait la liaison des côtes est et ouest par l'établissement d'un réseau transcontinental de transport entièrement établi en territoire canadien. Les chemins de fer Intercolonial et Pacifique-Canadien furent les premiers instruments de cette liaison. Ainsi, dès le début, les chemins de fer furent les instruments de la politique nationale et doivent être considérés comme tels encore aujourd'hui. On soutient que l'établissement au petit bonheur de sections de chemins de fer en territoire canadien, alors qu'il eût été plus économique de passer par les États-Unis, a entraîné des frais de transport plus élevés que de raison. Ces frais élevés sont censés être la conséquence de la construction d'un chemin de fer dans la région à population clairsemée entre les Maritimes et le Canada central, dans la région à frais élevés et peu peuplée du Bouclier précambrien, dans les parties moins productives des provinces des Prairies, dans les Rocheuses à travers des défilés d'accès difficile et coûteux sur le trajet du sud. Bien que la province de la Saskatchewan n'ait formulé aucune plainte à l'endroit de cette politique proprement dite, elle a soutenu que celle-ci a imposé aux expéditeurs des provinces des Prairies des tarifs plus élevés que ceux qui auraient été autrement exigés. Cet état de choses est considéré comme une injustice, et la Saskatchewan en vient à la conclusion que les frais de transport plus élevés, imposés à une région en conséquence de l'application de la politique nationale, ne devraient pas être mis à la charge des expéditeurs, mais des contribuables en général.

14. La Saskatchewan prétend en outre que la politique des tarifs douaniers contraint le commerce à s'alimenter d'un littoral à l'autre du Canada, alors qu'il aurait pu s'orienter vers les États-Unis, où l'Ouest canadien aurait obtenu une plus forte partie de ses approvisionnements. A cet égard, la politique douanière est considérée comme étroitement liée à la politique des chemins de fer en ce qu'elle constitue un moyen d'assurer de bonnes affaires à un réseau ferroviaire entièrement canadien. On prétend que cette politique a contraint l'Ouest à acheter des marchandises plus dispendieuses de consommation et de production fabriquées dans le Canada central, au lieu de marchandises à prix plus modiques, dans l'Ouest moyen des États-Unis. On affirme en outre que

ce fait a rendu plus aigu dans la région le problème du transport sur longs parcours et a affermi le monopole des chemins de fer. Il en est résulté dans l'Ouest une hausse des frais de production et du coût de la vie. Encore une fois, on ne prétend pas que la politique nationale aurait dû poursuivre un but différent, mais que dans son application on ne devrait pas imposer à la région des tarifs-marchandises élevés et d'autres frais.

15. Les provinces des Prairies ont fondé leur argumentation sur l'allégation qu'elles paient le transport des marchandises d'entrée et de sortie. C'est là, dit-on, une des raisons pour lesquelles ces provinces s'inquiètent de l'effet que le niveau des tarifs-marchandises peut avoir sur l'économie.

En général, les provinces des Prairies (compte tenu de certaines modifications en ce qui concerne la Saskatchewan) sont unanimes à soutenir que les désavantages économiques et géographiques de la région doivent être acceptés, mais que celle-ci ne doit pas être tenue de subir le fardeau de politiques nationales appliquées de façon différente d'une région à l'autre du pays. D'après elles, la politique des transports doit rester neutre, c'est-à-dire qu'il ne faut pas se servir des tarifs-marchandises pour développer artificiellement une région. On estime que le régime tarifaire ne doit pas accentuer les frais de long parcours, ni aggraver d'aucune façon les désavantages économiques et géographiques de la région.

b) CONCLUSIONS AU SUJET DES DÉSAVANTAGES

1. L'analyse des bordereaux d'expédition faite par la Commission des transports, et dont il est question ci-dessus, montre qu'environ 90 p. 100 des marchandises transportées dans les Prairies sont sujettes au tarif des denrées et que le parcours moyen par tonne est de 594 milles. Il est probable que 40 à 50 p. 100 de ces expéditions représentent des marchandises transportées aux tarifs statutaires de la passe du Nid-de-Corbeau. Néanmoins, le parcours moyen par tonne pour toute wagnonnée de marchandises partant des Prairies est de 611 milles, chiffre bien supérieur à celui de la région centrale et dépassé seulement par celui de la région du Pacifique, qui s'élève à 619 milles. On peut donc conclure que le trafic partant de ces territoires soulève plus que tout autre au Canada des problèmes se rattachant aux longs parcours ferroviaires.

2. Les provinces des Prairies vivent principalement des produits primaires de l'agriculture et, à un degré moindre, des mines, de l'industrie forestière et de la pêche commerciale, ainsi que de la transformation des produits de ces industries. En 1948, les travailleurs agricoles représentaient environ 48 p. 100 des personnes occupant un emploi rémunéré; de cette proportion, 3 p. 100 étaient employés dans les industries minières, forestières et les pêcheries. Plus du quart des personnes employées s'occupaient de commerce et de services et environ 7 p. 100 étaient au service des manufactures (autres que celles de transformation ou intéressant l'agriculture, les produits forestiers et miniers et les pêcheries). A peu près 60 p. 100 des employés de manufactures travaillaient à la transformation des légumes, des produits animaux, du bois et du papier, et environ 21 p. 100 transformaient le fer.

Les industries primaires contribuent pour environ 70 p. 100 à la valeur nette des marchandises produites. Bien entendu, il existe des variations locales au sein de la région; ainsi, en Saskatchewan, la population dépend bien davantage de l'agriculture, et les usines du Manitoba sont relativement plus importantes qu'en Saskatchewan ou en Alberta.

3. La spécialisation de l'agriculture est manifeste et les provinces des Prairies dépendent à un très haut degré des marchés étrangers, particulièrement en ce qui concerne les produits agricoles (blé, viandes préparées et bétail) ainsi

que les produits miniers. Le blé s'est vendu surtout à l'Europe occidentale et, à un moindre degré, aux États-Unis, à l'Amérique du Sud, à l'Inde et à l'Afrique du Sud. Les produits de la viande vont principalement au marché domestique, mais les exportations au Royaume-Uni ont été considérables. Depuis la diminution des expéditions de bétail canadien au Royaume-Uni, on a rouvert l'important marché des États-Unis. Le pays voisin est aussi le principal acheteur de nos produits miniers, de notre papier à journal et de notre poisson. Les autres provinces canadiennes, (Canada central et Colombie-Britannique surtout) sont un important débouché pour les produits laitiers, le fourrage et les minéraux.

4. La situation géographique des provinces des Prairies au milieu du continent suppose de longs parcours soit uniquement par rail, soit par rail et voie fluviale jusqu'aux principaux marchés. Comme les produits exportés ont généralement une faible cote de valeur, les frais de transport revêtent une importance de premier plan dans l'économie des Prairies. On ne peut dire non plus que la concurrence entre voituriers allège la situation, sauf dans le cas du transport sur les Grands lacs, qui a sans doute largement contribué à empêcher la hausse des tarifs-marchandises pour les longs trajets vers l'Est canadien. Ainsi, de même que pour les provinces Maritimes, le rapport entre les tarifs-marchandises et la concurrence des marchés soulève un important problème.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que les tarifs actuels exigibles pour les produits primaires sortant des Prairies apparaissent de plus en plus comme des tarifs adaptés aux besoins particuliers de la région. De nos jours, la situation prend une autre tournure, et l'on peut dire que les régimes économiques des provinces des Prairies en voie de stabilisation sont devenus troublés à la suite de l'établissement d'une échelle tarifaire trop étroitement adaptée à une région productrice de matières premières. Il est peut-être significatif que la majorité des plaintes formulées à l'égard des tarifs dans les provinces des Prairies et portées à l'attention de la Commission royale visaient les mouvements locaux de denrées à l'intérieur du territoire en question ou ceux en provenance d'autres territoires ou des États-Unis. Pour ce qui est des tarifs de marchandises primaires sortant de la région, les nouveaux sujets de plainte ont été peu nombreux, mais on s'est appliqué de toute évidence à vouloir conserver les tarifs actuels qui avaient été critiqués comme n'étant plus suffisamment rémunérateurs. Bien que la production des matières premières doive continuer pendant plusieurs années à former la base de l'économie des Prairies, tout indique qu'un désaccord de plus en plus prononcé s'établit entre la structure traditionnelle des tarifs et la campagne en faveur du développement industriel et d'une économie diversifiée.

5. Ce qui a été dit de la politique de tarif douanier dans les provinces Maritimes s'applique entièrement aux Prairies.

c) PRINCIPALES MESURES PROPOSÉES COMME REMÈDES

Les provinces des Prairies ont proposé l'application des principaux remèdes suivants:

1. Péréquation des tarifs-marchandises dans toutes les régions du Canada, sauf des tarifs de céréales franchissant la passe du Nid-de-Corbeau;
2. Examen plus attentif par la Commission des transports des tarifs de concurrence;
3. Adoption des propositions de l'Alberta en faveur d'une nouvelle législation visant à éliminer les différences de tarifs pour les courts et les longs trajets, particulièrement à l'égard des tarifs transcontinentaux;
4. Adoption des propositions de la Saskatchewan en faveur d'une mesure législative à peu près semblable à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, pour les trois provinces des Prairies, mais s'appliquant à la fois au trafic d'entrée et de sortie;

5. Adoption des propositions de l'Alberta relativement à la "neutralité" des rapports tarifaires entre les matières premières et les produits finis;
6. Réorganisation de la Commission des transports visant surtout à doter cet organisme d'un plus fort personnel de spécialistes; et
7. Adoption des propositions du Manitoba à l'effet que l'État devrait exercer une régie plus complète et plus directe sur la Commission des transports.

Tous ces problèmes sont étudiés séparément ailleurs dans le présent rapport.

3. COLOMBIE-BRITANNIQUE

a) DÉSAVANTAGES ALLÉGUÉS

La Colombie-Britannique n'insiste pas sur ses désavantages géographiques. L'inconvénient de son territoire montagneux n'est pas souligné, peut-être parce que le tarif différentiel des montagnes a été aboli le 1^{er} juillet 1949. Il faut cependant remarquer que le tarif différentiel des voyageurs n'a pas encore été supprimé. La Colombie-Britannique estime que cet élément de disparité des taux devrait également disparaître. L'avocat du gouvernement de la Colombie-Britannique déclare dans sa thèse que "sans doute les facilités de transport existantes ont joué un grand rôle dans la mise en valeur de notre province, mais qu'en même temps ils (les chemins de fer) ont été plus que rétribués de ces services, et nous comptons qu'il ne sera jamais même recommandé de nouveau que la Colombie-Britannique verse des droits supplémentaires pour ses facilités de transport, à cause de son territoire montagneux". L'avocat a mentionné, sans y insister, le fait que plusieurs produits de la Colombie-Britannique doivent parcourir de longues distances avant d'atteindre leurs marchés dans le cœur du pays, aux États-Unis et outre-mer; de même, dit-il, une forte proportion des articles manufacturés qui sont consommés dans la province doit provenir de sources éloignées. En réalité, on reconnaît que certaines industries de la province sont désireuses d'obtenir des relèvements de tarifs à l'égard du trafic d'entrée, vu la protection que ces relèvements assureraient aux industries locales. L'attitude de la Colombie-Britannique vis-à-vis des facteurs géographiques est définie par l'avocat en ces termes:

"Je puis dire à présent que, d'après nous, l'attitude qu'en dernière analyse la Colombie-Britannique adoptera sur la question des inconvénients géographiques est que nous devons les accepter tels quels, et que toutes les parties du Canada doivent accepter leur position géographique. . . Si les désavantages géographiques dont souffrent d'autres parties du Canada doivent entrer en ligne de compte, alors, il faut aussi que l'on tienne compte de ceux dont nous souffrons. Mais nous ne demandons pas à la Commission royale d'y attacher d'importance."

La province a fait principalement ressortir que ce qui caractérise son régime économique, c'est son double commerce d'exportation et d'importation. Les industries de base,—exploitation forestière, pêche, mines et agriculture,—dépendent des autres marchés canadiens et de ceux de l'étranger. On affirme que, par suite de la dislocation du commerce international, la Colombie-Britannique est devenue plus dépendante qu'autrefois des marchés canadiens et américains. Une forte proportion des produits alimentaires et fabriqués provient d'en dehors de la province. Le double commerce d'exportation et d'importation qui caractérise le régime économique de la province met en relief l'importance du parcours milliaire et des frais de transports en matière de trafic de longue distance.

La *British Columbia Lumber Manufacturers Association* estime que des augmentations de taux uniformes favorisent le trafic de petite distance au détriment du trafic de longue distance, et par conséquent bouleversent le mécanisme

des marchés. L'Association énonce que, tout en ne demandant pas de traitement de faveur à cause de leur éloignement des marchés, les chefs d'entreprises forestières se refusent cependant à voir accentuer leurs désavantages par des majorations horizontales des tarifs-marchandises.

On a fait allusion à la concentration de population qui existe dans la vallée du bas Fraser, l'île de Vancouver et les vallées d'Okanagan et de Kootenay, vu la topographie de la province et la distribution de ses ressources. La topographie a eu pour effet l'aménagement de facilités de transport ferroviaire qui diffèrent grandement de celles des provinces des Prairies et d'à peu près tout le reste du pays. Le réseau ferroviaire de la province se compose surtout de voies principales; il y a relativement peu d'embranchements. On affirme que le seul prolongement important des facilités de transport par rail qui s'impose est celui de la région de la rivière la Paix. Une grande partie des voies ferrées traversent des secteurs peu peuplés où le trafic est faible. On prétend que le camionnage est un complément du transport ferroviaire, mais ne saurait le supplanter. Les longs parcours par camion ne sont pas fréquents. Le trafic par voie des eaux est très important, les services océaniques donnant accès, à peu de frais, aux marchés étrangers, et faisant concurrence aux réseaux de chemins de fer qui traversent le pays, ce qui se reflète dans les tarifs ferroviaires transcontinentaux. Les services côtiers ont aussi une très grande importance, parce que, le long du littoral, plusieurs établissements ne sont atteints que par voie des eaux. On s'est plaint de l'insuffisance de ces services, et du niveau élevé des tarifs de passagers et de marchandises. Certains services reçoivent une subvention du gouvernement du Canada, par l'entremise de la Commission maritime canadienne.

En Colombie-Britannique, la topographie a restreint le nombre des routes de transport possibles, et l'économie s'est développée nécessairement en fonction de ces routes. De plus, les difficultés du terrain ont eu pour effet de rendre onéreux la construction et le maintien des grandes routes de transport, en comparaison de ce qui existe dans d'autres régions.

b) CONCLUSIONS AU SUJET DES DÉSAVANTAGES

1. L'analyse des bordereaux d'expédition faite par la Commission des transports, à laquelle il a été fait allusion plus haut, révèle que, dans le territoire du Pacifique (qui, avant le 1^{er} juillet 1949, comprenait la Colombie-Britannique et une partie de l'Alberta, mais qui, pour toutes fins de tarifs, est devenue partie intégrante du territoire des Prairies depuis l'abolition, à cette date, du tarif différentiel des montagnes), environ 88 p. 100 du trafic des marchandises sont transportés au tarif des denrées, et la moyenne du parcours par tonne est de 618 milles. Pour à peu près 60 p. 100, ce trafic fait un trajet moyen de 191 milles ou moins, mais les revenus qui en dérivent s'élèvent seulement au quart des recettes totales provenant du trafic dont le point de départ est le territoire du Pacifique.

2. Comme les Maritimes et les provinces des Prairies, la Colombie-Britannique, pourvue de ressources particulières et d'une activité économique propre, se trouve séparée par de longues distances de ses principaux marchés extérieurs, bien que l'influence de la distance soit compensée par la disponibilité des transports maritimes à destination des marchés outre-mer.

3. La distribution industrielle des salariés atteste une forte concentration de plus de 50 p. 100 des travailleurs dans les diverses industries des services—transports, commerce, finances et autres. Environ 12 p. 100 sont engagés dans la fabrication, 11 p. 100 dans l'exploitation forestière, 8 p. 100 dans l'agriculture, 4 p. 100 et 3 p. 100 respectivement dans les mines et la pêche, et près de 8 p. 100 dans la construction.

Au point de vue de la valeur nette de la production, la fabrication est la principale industrie, parce qu'elle représente environ 30 p. 100 de la valeur totale de la production. L'industrie forestière en représente à peu près 25 p. 100, l'agriculture 13 p. 100, et la pêche, le piégeage et les mines, 17 p. 100.

L'importance comparative de l'exploitation forestière, de la pêche et des mines, et des industries de la construction et des services, ressort clairement. Près de 60 p. 100 des salariés appartiennent à ce groupe d'industries. Il est évident que la stabilité des marchés extérieurs influe beaucoup sur l'économie de la Colombie-Britannique, qui dépend de la production et de l'exportation de quelques denrées essentielles. Le degré de prospérité de la grande construction et des industries des services varie en raison directe de celui des industries essentielles.

4. L'économie s'est développée sur un pied de haute spécialisation et de forte concurrence, parce qu'elle s'est limitée à la mise en valeur d'un nombre restreint de ressources naturelles très productives. La production de ses denrées essentielles (à l'état brut, ouvré ou semi-ouvré) se fait en grand, et les marchés de ces denrées se trouvent dans les pays industrialisés, tels que le Royaume-Uni et les États-Unis, plutôt qu'au Canada. D'autre part, le capital d'importation et les articles de consommation proviennent surtout des autres parties du Canada.

5. Plus de 45 p. 100 de la valeur nette de la production de la province a été exportée en 1939, et plus de 40 p. 100 en 1947, en comparaison du tiers environ de toute la production canadienne. Les principaux produits exportés sont des denrées essentielles et des articles à demi ouvrés—environ 60 p. 100 étant des produits forestiers, 20 p. 100 des métaux non ferreux et des engrais, et 10 p. 100 du poisson et des fruits. Les principaux marchés situés en dehors du Canada sont le Royaume-Uni et les États-Unis. En ces dernières années, les débouchés du Royaume-Uni sont devenus un peu plus rares, tandis que ceux des États-Unis se multipliaient quelque peu. L'exportation du bois d'œuvre, du saumon et des pommes se fait surtout dans le Royaume-Uni, celle de la pâte de bois, du papier et des engrais chimiques aux États-Unis. Les vils métaux ont été écoulés dans les deux pays. Ainsi, la Colombie-Britannique court les mêmes risques que tout producteur canadien de denrées essentielles qui vend ses marchandises à l'étranger et doit lui-même s'approvisionner sur un marché protégé.

6. Les difficultés du change et les restrictions commerciales qui ont réduit et limité le marché du Royaume-Uni depuis la guerre ont eu pour effet d'éveiller l'intérêt des producteurs de la Colombie-Britannique dans les marchés des États-Unis et du Canada. Bien que le tarif douanier des États-Unis soit le principal obstacle à l'exportation en ce pays, les frais de transport sont aussi une sérieuse entrave à l'écoulement sur les marchés du Canada même, car on doit faire concurrence à d'autres fournisseurs canadiens moins éloignés de ces marchés.

7. Le reste du Canada, surtout le cœur du pays, et les États-Unis sont les principaux pourvoyeurs de fer et d'acier, de produits alimentaires, de matières textiles et de vêtements. Le coût du transport par rail joue un grand rôle à cet égard, et explique pourquoi la Colombie-Britannique tient tant à établir l'existence d'une concurrence, en matière de transports par eau, entre les côtes de l'Est et de l'Ouest, afin d'obtenir que les tarifs de chemins de fer transcontinentaux restent ce qu'ils sont actuellement.

8. La dépendance de la Colombie-Britannique par rapport aux sources d'approvisionnement de l'Est du pays, et l'importance croissante du marché canadien pour l'écoulement des produits de la région, font encore ressortir l'importance des tarifs-marchandises au point de vue de l'économie. La grande distance et la vive concurrence qui existent font comprendre pourquoi l'on s'est

opposé aux majorations uniformes de taux, mais en bien des cas, les frais de long parcours à l'expéditeur ont été allégés par l'existence de tarifs transcontinentaux. La concurrence des transports par bateau a eu pour effet de faire abaisser les tarifs transcontinentaux, et la Colombie-Britannique soutient que cette concurrence reste d'actualité.

c) PRINCIPALES MESURES PROPOSÉES COMME REMÈDES

Les principaux remèdes proposés par la Colombie-Britannique sont les suivants:

1. Adoption de tarifs basés étroitement sur le principe du coût des services, plutôt que sur celui de la valeur des services;
2. Péréquation;
3. Maintien des tarifs transcontinentaux; et
4. Abolition du tarif différentiel des montagnes à l'égard des billets de voyageurs.

Toutes ces questions sont traitées plus au long ailleurs, dans le présent rapport.

4. TERRE-NEUVE

a) DÉSAVANTAGES ALLÉGUÉS

En général, les désavantages économiques et géographiques de Terre-Neuve ressemblent à ceux des autres provinces Maritimes, bien qu'ils soient peut-être plus accentués. Il semble néanmoins opportun de traiter séparément de la nouvelle province canadienne, à cause des circonstances spéciales que voici: (1) l'économie est encore en voie de s'ajuster à une nouvelle zone de tarif douanier; (2) l'Union au Canada a été réalisée après la création de la présente Commission royale, et (3) d'importantes questions de tarifs ferroviaires à Terre-Neuve ont été étudiées par la Commission des transports durant les séances de la Commission royale, et ont fait l'objet d'une décision rendue le 22 janvier 1951.

Les propositions de Terre-Neuve portent principalement sur les tarifs, qui sont traités ailleurs, et sur les facilités envisagées dans le présent chapitre.

Plus de la moitié de la population habitant quelque 1,300 établissements disséminés sur le littoral et, dans la plupart des cas, n'ayant pas le choix d'un autre mode de transport, la navigation côtière est donc essentielle. Avant l'Union, le service de cabotage était assuré par le chemin de fer de Terre-Neuve, mais il l'est actuellement par les chemins de fer Nationaux du Canada, auxquels remise a été faite des bateaux du chemin de fer de Terre-Neuve. Le National-Canadien exploite aussi quelques navires appartenant à la province de Terre-Neuve. Plusieurs obstacles nuisent au bon fonctionnement de ces services. Certaines routes sont très longues et difficiles. La plupart des établissements sont dépourvus de ports ou d'installations de port satisfaisantes, en sorte que les cargaisons et le courrier doivent être transbordés du navire au rivage dans de petits bateaux, et les intempéries nuisent à ces opérations. Un volumineux courrier, y compris la poste aux colis, est ainsi transporté, prenant la place de trafics plus lucratifs. L'administration des Postes ne paye, en effet, que 50 cents du mille nautique, quel que soit le volume de courrier transporté. Cela est le produit d'un contrat conclu, avant l'Union, entre le chemin de fer de Terre-Neuve et le ministère terre-neuvien des Postes et des Télégraphes, organismes qui ont été absorbés tels quels par le ministère fédéral des Postes et les Chemins de fer Nationaux du Canada. Des bateaux à moteur, des goélettes à moteur et des caboteurs font concurrence au service côtier des Chemins de fer Nationaux du Canada à certaines saisons de l'année, mais on compte sur le service côtier régulier pour le transport, l'année durant, des

voyageurs et du courrier. Exception faite de quelques années, le service n'a pas été profitable, et, avant l'Union, le gouvernement de Terre-Neuve avait décidé, en principe, de réduire les cadres du service à mesure que les déficits augmenteraient. Bien que le nombre des bateaux et des ports d'escale ait diminué graduellement depuis 1910, dix ou douze ports d'escale sont venus s'ajouter, après l'Union, à ceux qui existaient déjà, et de gros navires ont remplacé les petits.

On se plaint de l'insuffisance du service, à cause surtout de l'encombrement. La province demande d'autres vaisseaux, un relèvement des taux prévus dans les contrats postaux, et la subvention des navires à vapeur par la Commission maritime canadienne. Elle estime que, grâce à ce revenu accru, les caboteurs réguliers pourraient faire leurs frais, et les cadres du service être maintenus, voire élargis. Il ne semble ni pratique ni opportun de réglementer la concurrence entre les navires.

On affirme que l'amélioration des installations de ports s'impose, en particulier à Corner-Brook, à Port-aux-Basques et à Saint-Jean. On réclame l'établissement d'un ou de plusieurs ports nationaux, et la province croit que l'un d'entre eux pourrait être un port libre. Les délégués de Terre-Neuve et les représentants du gouvernement canadien qui ont négocié les conditions de l'Union ont discuté la question de l'ouverture d'un port national. Le gouvernement canadien a déclaré que, "sur la demande de la province de Terre-Neuve et à la lumière des meilleurs intérêts de cette dernière, il étudiera le problème de l'opportunité d'y aménager un ou plusieurs ports à titre de "ports nationaux" dont l'administration relèverait du Conseil des ports nationaux". (Déclaration sur les points soulevés par la Délégation de Terre-Neuve (v), le 11 décembre 1948.)

A Terre-Neuve, la principale voie ferrée fait demi-cercle de Port-aux-Basques à Saint-Jean, soit sur une distance de 547 milles. Il s'y trouve environ 160 milles d'embranchements. Le chemin de fer est à voie étroite et a besoin d'améliorations; le matériel roulant ne donne plus satisfaction et aurait besoin d'être, ou modernisé, ou renouvelé. Les rampes et les courbes sont dans un état qui entrave le bon fonctionnement du chemin de fer, et l'on a beaucoup de difficulté avec la neige durant l'hiver, dans le cœur (Topsails) de l'île. Le chemin de fer n'a accusé un surplus (compte non tenu des frais de dépréciation ou du service de la dette) qu'au cours de cinq années depuis 1923, alors qu'il fut acheté d'une compagnie privée par le gouvernement de Terre-Neuve, pour la somme de 2 millions de dollars. Les Chemins de fer Nationaux du Canada ont prévu une perte d'à peu près 4 millions de dollars pour le compte de cette ligne en 1950.

Le chemin de fer en question a joué un rôle dans le peuplement et la mise en valeur de l'intérieur de la province. Son importance au point de vue de cette dernière augmentera encore à cause des facteurs suivants: changements survenus dans les débouchés commerciaux par suite de l'Union; assimilation, pour toutes fins d'établissement de tarifs sur le trafic en transit, de la voie maritime entre Port-aux-Basques et North-Sydney à un service exclusivement ferroviaire; et application de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. La province propose de faire du réseau une voie ferrée à écartement normal, afin que le chemin de fer puisse être incorporé plus parfaitement dans ceux de la terre ferme, ou, si la chose se révèle impossible, d'améliorer le service du chemin de fer en adoucissant les rampes et les courbes.

La province tient aussi à fournir un service convenable sur la route exclusivement ferroviaire de North-Sydney à Port-aux-Basques. En 1948, seule une proportion relativement faible du trafic autre qu'en vrac qui était

importé des États-Unis et du Canada, empruntait la voie de North-Sydney à Port-aux-Basques pour pénétrer dans Terre-Neuve; mais la province estime que cette route servira davantage à l'avenir.

On effectue actuellement des améliorations à Port-aux-Basques, mais la province estime matériellement impossible d'accroître considérablement la capacité de ce port. En outre, le port de North-Sydney est exposé, en hiver, aux embâcles de glaces qui le ferment, parfois durant plusieurs semaines, et la route ferroviaire qui mène à Terre-Neuve est souvent bloquée par la neige. Plus de 200 wagons ont été retenus à Truro durant l'hiver de 1949-1950, et, par la suite, le "blocus" s'étendit à Halifax et à Saint-Jean (N.-B.). On insiste donc pour que de nouvelles facilités de transport, exclusivement ferroviaires, soient aménagées, y compris des lignes allant à Corner-Brook et à Baie-d'Espoir (où la construction de 80 à 90 milles de voie ferrée permettrait d'éviter la région de Topsails), et pour que les tarifs imposés sur ces autres routes ne soient pas plus élevés que ceux qui sont en vigueur sur la ligne de North-Sydney à Port-aux-Basques. On affirme que, si Louisbourg est appelé à servir de port, durant l'hiver, en Nouvelle-Écosse, il appartiendra aux Chemins de fer Nationaux du Canada d'assumer les frais supplémentaires qui seront occasionnés par la circulation empruntant le chemin de fer Sydney-Louisbourg, et de fournir les installations requises en prévision du transport des voyageurs et des marchandises à Louisbourg. La province estime que, si les problèmes tarifaires dont il a été question sont résolus d'une manière qui lui est favorable, la présente route deviendra encore moins praticable qu'elle ne l'est déjà, étant donné que les voituriers par eau seront incapables de lui faire concurrence. La Compagnie de chemin de fer croit que, avec le temps, cette route pourra être suffisamment améliorée pour répondre aux exigences du trafic qui l'emprunte.

On a déclaré que l'île est mal pourvue de voies publiques, mais les mémoires pertinents ont été retirés, vu que la question relève de la juridiction de la province.

Les Conditions de l'Union de Terre-Neuve au Canada prévoient ce qui suit: un service de transport des voyageurs et des marchandises sera maintenu entre North-Sydney et Port-aux-Basques, selon le volume du trafic offert; aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans le "territoire choisi" et le transport direct entre North-Sydney et Port-aux-Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire; et toute législation du Parlement du Canada accordant des taux spéciaux pour le transport à l'intérieur, à destination ou en provenance de la région maritime sera, dans la mesure appropriée, rendue applicable à l'île de Terre-Neuve. (Conditions de l'Union de Terre-Neuve au Canada, art. 32, par. 1-3.)

b) CONCLUSIONS AU SUJET DES DÉSAVANTAGES

1. Sans doute, Terre-Neuve souffre de sa situation insulaire, de son éloignement des marchés et des sources d'approvisionnement, ainsi que du temps qu'il lui faut pour s'adapter aux changements économiques résultant de son admission au nombre des provinces du Canada.

2. Il est clairement établi que la province dépend en grande partie d'industries essentielles telles que la pêche, l'exploitation forestière et les mines, et notamment de la première.

3. Avant l'Union, son manque de terres agricoles et de manufactures l'obligeait de s'approvisionner en vivres et en matériel à des sources extérieures, principalement aux États-Unis et en Grande-Bretagne; maintenant elle achète la plupart de ces produits au Canada.

4. Ses facilités de transport sont nettement inférieures à celles des autres provinces du Canada.

c) PRINCIPALES MESURES PROPOSÉES COMME REMÈDES

Les principaux remèdes proposés par Terre-Neuve sont les suivants:

1. Réduction des tarifs-marchandises;
2. Amélioration des installations de North-Sydney et de Port-aux-Basques, y compris l'absorption, par le National-Canadien, des frais supplémentaires occasionnés par le détournement obligatoire vers Louisbourg des envois de marchandises à destination de North-Sydney, comme cela arrive parfois durant l'hiver;
3. Absorption, par les Chemins de fer, des frais supplémentaires de manutention occasionnés par l'état actuel du chemin de fer, qui est à voie étroite, ou, dans l'alternative, aménagement du réseau ferrôviaire sur le même pied que celui de la terre ferme, y compris la construction d'un transbordeur de trains;
4. Établissement d'un "port libre"; et
5. Ouverture d'une route militaire allant de l'aéroport de Gander à la mer, à Baie-d'Espoir.

Toutes ces questions sont traitées ailleurs, dans le présent rapport.

5. CANADA CENTRAL

Comme on l'a dit, les provinces d'Ontario et de Québec n'ont pas envoyé de représentants aux séances d'audition des récentes causes relatives aux majorations des tarifs-marchandises, et n'ont adressé aucun mémoire à la présente Commission royale, bien qu'elles aient été invitées à le faire.

On croit que cette abstention des provinces centrales avait pour motif le fait que les tarifs-marchandises du Canada central ne sont pas du tout atteints dans la même mesure que ceux de l'Ouest et de l'Est, parce que, dans les régions du Centre du pays, la circulation s'effectue sur une faible distance, et, de toute façon, que les tarifs ferroviaires y sont dans une large mesure conservés à un certain niveau à cause de la concurrence routière. Ce secteur central du Canada est avantageusement pourvu d'une immense variété de ressources, de moyens de transport par eau à bon marché, et d'un trafic intense par camion. Un tel concours de circonstances a eu pour effet de faire de la région la zone la plus peuplée, et le marché le plus important du pays, de même que la principale source canadienne d'approvisionnement en articles fabriqués. Les producteurs locaux ont un trajet relativement plus court à parcourir que ceux des deux extrémités du pays. Grâce aux débouchés intéressants qu'elle offre et aux ressources variées qu'elle possède, cette région a une économie hautement diversifiée.

Sans aucun doute, le tarif canadien des douanes a favorisé l'essor économique de cette région, mais, même en l'absence du tarif, elle aurait probablement été, malgré tout, la partie la plus peuplée et la plus industrialisée du pays.

Les producteurs locaux n'ont pas seulement l'avantage d'être situés à une distance relativement moindre des principaux marchés de la région, mais bénéficient en outre de la concurrence entre les voituriers.

Ce sont là cependant des avantages qui proviennent de ce que la région se trouve à proximité des marchés et possède des moyens de transport perfectionnés au point de vue technique.

Bien que son principal marché soit la vallée du Saint-Laurent, le Canada central, en tant que premier producteur d'articles fabriqués, doit expédier sur de longues distances pour atteindre les marchés de l'Est et de l'Ouest où il écoule certaines de ses denrées. On soutient néanmoins, dans les autres parties

du Canada, que ce n'est pas là un désavantage pour le Canada central, vu que les frais de transport des marchandises sont constamment à la charge des acheteurs.

Durant les séances qui ont eu lieu à Toronto, des mémoires ont été présentés à la Commission royale par l'Association des manufacturiers canadiens, la *Ship-by-Rail Association*, et la *Canadian Industrial Traffic League*. Ces trois associations ont appuyé tour à tour la coordination et la réglementation de toutes les formes de transport. La *Ship-by-Rail Association* recommande l'établissement d'une régie centralisée de toutes les agences de transport, y compris le camionnage; la *Canadian Industrial Traffic League* déclare que les chemins de fer ne devraient pas être exclus du domaine des transports aériens, et que l'entière réglementation de l'aviation civile devrait être transférée à la Commission des transports. Les trois associations s'accordent à dire que la présente réglementation des chemins de fer est satisfaisante. D'autre part, les provinces situées en dehors de la région centrale ont affirmé sans ambages qu'elles n'ont pas l'intention de se désister du pouvoir qu'elles exercent actuellement sur le camionnage à l'échelon provincial, et qu'elles considèrent la concurrence routière comme une arme utile pour maintenir à un bas niveau les tarifs-marchandises des chemins de fer.

Il semble évident que les provinces centrales sont satisfaites des modes actuels de réglementation des tarifs-marchandises. La méthode de majorer ces tarifs uniformément paraît avoir donné des résultats satisfaisants dans la région en cause. Le seul grief à ce propos a été élevé par l'*Algoma Steel Corporation*, qui prétend souffrir de la même disparité injuste que celle dont s'est plainte la *Dominion Steel and Coal Corporation* en Nouvelle-Écosse. L'*Algoma Company* est située à une distance beaucoup plus grande du centre de la région que ses principaux concurrents, établis à Hamilton.

D. L'INCIDENCE DES TARIFS-MARCHANDISES

Plusieurs des intéressés qui ont présenté des mémoires en Colombie-Britannique, dans les Prairies et dans les Maritimes (mais surtout dans les provinces des Prairies), se plaignent de ce qu'ils "paient le tarif-marchandises dans les deux sens". C'est-à-dire que le producteur de ces régions acquitte une taxe de transport sur les chargements sortants de denrées produites, et que le consommateur des mêmes régions paie la taxe de transport sur les approvisionnements entrants. On a surtout invoqué cet argument contre les majorations de tarifs-marchandises.

Les chemins de fer d'une part et les provinces d'autre part ont engagé des débats considérables sur le bien-fondé de cette allégation.

Sans tenter de résoudre le problème, car cela serait de peu d'utilité, nous pouvons faire ici quelques observations d'ordre général.

1. Un grand nombre d'articles sont produits, au Canada, dans des régions éloignées des marchés importants du centre du pays, et doivent soutenir la concurrence des mêmes articles produits au sein ou à proximité de ce marché commun. En pareil cas, le producteur éloigné du marché trouvera probablement onéreux le supplément qu'il doit payer par suite de majorations de tarifs-marchandises, surtout si ces relèvements sont uniformes. Un tel producteur se verra peut-être obligé en conséquence de réduire le prix net de sa marchandise ou son rendement.
2. En matière d'incidence des majorations de tarifs-marchandises, l'existence d'autres moyens de transport peut être un des premiers facteurs dont il faille tenir compte. Il arrive parfois que les majorations de tarifs-marchandises imposées par les chemins de fer ont pour effet de

- détourner le trafic ferroviaire vers les voituriers fluviaux ou routiers, lorsqu'un tel choix de voies de communications existe. En certaines régions, ce choix n'existe pas, du moins organisé sur le même pied. En outre, diverses denrées se prêtent mal à un autre mode de transport. En pareil cas, il est plus facile de majorer les tarifs-marchandises sur le trafic de longue que de petite distance. Récemment, par exemple, les chemins de fer ne se sont pas prévalus de la dernière augmentation de 4 p. 100 des tarifs de concurrence, parce qu'ils craignaient, surtout dans le Canada central, de perdre du trafic aux mains de leurs rivaux, les voituriers routiers.
3. Si la région est ce qui s'appelle une "région de déficit", c'est-à-dire qu'on est obligé d'y compter sur les sources extérieures pour obtenir des capitaux et s'approvisionner en articles de consommation, les probabilités sont que le consommateur de la région portera le fardeau des majorations de tarifs-marchandises.
 4. Sans aucun doute, le contre-coup des majorations de tarifs-marchandises se fera plus cruellement sentir encore chez le producteur des régions très spécialisées au point de vue économique, c'est-à-dire les régions où le producteur ne peut passer d'un article de production à l'autre, comme c'est le cas pour les planteurs de pommes de terre de l'île du Prince-Édouard. Le producteur des régions dont l'économie est fortement diversifiée a moins à souffrir sous ce rapport.
 5. Il est toujours difficile de prévoir les effets à longue portée d'une majoration des tarifs-marchandises, à cause des tendances, "normales", à l'inflation ou à la déflation, qui peuvent avoir cours, bien qu'elles ne soient pas apparentes, à l'époque où a lieu la majoration. Si les prix sont à la hausse, l'augmentation des tarifs-marchandises imposera au producteur un fardeau moins onéreux que si les prix sont à la baisse.
 6. Il est impossible de dire au juste qui porte, en définitive, le fardeau des majorations de tarifs ferroviaires des marchandises. Tout dépend de la question de savoir s'il y a concurrence ou monopole à l'égard de l'article en cause; si ce dernier se vend dans une région de surplus ou de déficit; s'il existe d'autres moyens de transporter l'article au marché, et si la concurrence entre le chemin de fer et cet autre moyen de transport est vive ou non; si la demande des denrées en cause est forte et excède l'offre; si les conditions économiques sont prospères ou non; si la manutention des marchandises dont il s'agit peut se faire convenablement ou avantageusement par l'entremise des concurrents des chemins de fer. Selon le cas, cette question exigera parfois toute une variété de réponses.

E. RAPPORT ENTRE LES TARIFS-MARCHANDISES ET LES PRIX

On prétend que les régions qui produisent des denrées essentielles de peu de valeur et sont séparées par de longues distances de leurs marchés ont plus à souffrir du fait des majorations de tarifs-marchandises que les régions qui produisent des articles de grand prix et se trouvent à faible distance de leurs marchés.

Les renseignements recueillis par la Commission royale établissent les faits suivants:

1. Le rapport entre les tarifs-marchandises et le prix des denrées expédiées en conformité de ces tarifs varie grandement d'une denrée à l'autre;

2. En général le rapport est moins élevé lorsqu'il s'agit de denrées de grand prix, et beaucoup plus élevé lorsqu'il s'agit de denrées de peu de valeur;
3. Naturellement, le rapport change, non seulement avec les modifications de tarifs-marchandises, mais aussi avec les fluctuations dans le prix des denrées;
4. Dans le cas d'une denrée déterminée, le rapport est plus élevé sur le trafic de longue que de petite distance.

Le pourcentage des tarifs par rapport au coût des marchandises expédiées varie, de moins de 1 p. 100 dans le cas de certains articles fabriqués, au chiffre élevé de 66 p. 100 dans le cas de la paille. Le tarif à l'égard des conserves sera, par exemple, d'environ 4 p. 100 de la valeur des marchandises qui voyagent sur une distance de 400 milles, 15 p. 100 sur une distance de 400 à 1,000 milles, et 18 p. 100 sur une distance de plus de 1,000 milles. Le taux prélevé sur les souliers et les vêtements pourra être de beaucoup inférieur à 1 p. 100 du coût, même sur une distance de plus de 1,000 milles; tandis que le taux prélevé à l'égard des pommes, sur une distance de plus de 1,000 milles, atteindra peut-être 25 p. 100 du coût, le taux à l'égard des barres d'acier, plus de 33 p. 100, et celui du bois en grume, plus de 40 p. 100. Voilà pourquoi, de l'avis des provinces, on ne saurait présumer que toutes les marchandises peuvent supporter la même majoration uniforme, indépendamment du coût de l'article et de la longueur du parcours.

De la même manière, les exploitants des houillères de la Saskatchewan (tout en admettant que les tarifs devraient être établis d'après la capacité du trafic, et que ces tarifs ne peuvent être redressés au point de compenser pour les désavantages géographiques) soutiennent que les majorations de tarifs uniformes à l'égard du charbon à la tonne sont injustes lorsqu'elles s'appliquent à des catégories différentes du produit; ces majorations devraient, selon eux, tenir compte de la qualité de la marchandise, et être réduites, selon le cas, sur le trafic de longue distance. A ce propos, il faut faire observer qu'en effet, aux États-Unis, l'*Interstate Commerce Commission* a décidé que la majoration des taxes sur le lignite sera moins élevée que sur le charbon bitumieux.

F. TRAFIC ENTRE RÉGIONS

L'analyse des bordereaux d'expédition faite par la Commission des transports fait voir que sur les 2,893 chargements de wagons en provenance des Maritimes lors des quatre jours faisant l'objet de l'enquête, 1,005, ou près de 35 p. 100, étaient expédiés à des destinations en dehors du territoire des Maritimes et presque toutes situées dans la région de l'Est, c'est-à-dire l'Ontario et le Québec.

Toutefois, dans la région de l'Est, qui comprend la majeure partie de l'Ontario et du Québec, sur les 10,400 chargements en provenant, 8,390 ou 82 p. 100 environ étaient destinés à des points à l'intérieur de la région, environ 9 p. 100 allaient aux Maritimes, environ 7 p. 100 aux provinces des Prairies, et le reste à la région du lac Supérieur et à celle du Pacifique.

Dans la région du lac Supérieur, environ 50 p. 100 des 1,254 wagons qui y sont chargés n'en sortent pas, le trajet moyen n'étant que de 68 milles; 40 p. 100 du reste sont destinés à la région de l'Est, environ 7 p. 100 aux Maritimes, et 2 p. 100 aux provinces des Prairies.

Dans la région des Prairies, sur 8,993 wagons chargés, environ 1 p. 100 était destiné aux Maritimes, 6½ p. 100 à la région de l'Est, 13 p. 100 à celle du Pacifique et 78 p. 100 à la région des Prairies. Il importe de noter cepen-

dant qu'une partie considérable du trafic des Prairies consiste en blé dirigé sur Fort-William, Port-Arthur et la côte du Pacifique, et que Fort-William et Port-Arthur font partie de la région des Prairies.

Dans la région du Pacifique, sur 1,899 wagons chargés, environ 1 p. 100 était destiné aux Maritimes, 12 p. 100 à l'Est, 27 p. 100 aux Prairies et 59 p. 100 à des endroits situés dans la région du Pacifique. La distribution du trafic ferroviaire entre régions, ainsi que le démontre l'analyse des bordereaux d'expédition, tend à confirmer les analyses fondées sur d'autres données ayant trait aux relations économiques des cinq principales régions. En résumé, le mouvement des marchandises entre régions se répartit comme suit:

TRANSPORT EXCLUSIVEMENT FERROVIAIRE
NOMBRE DE WAGONNÉES
Régions de destination

Régions d'origine	Maritimes	Est	Lac Supérieur	Prairies	Pacifique	Total	Pourcentage
Maritimes.....	1,888	979	3	21	2	2,893	11
Est.....	918	8,390	171	769	152	10,400	41
Lac Supérieur.....	85	489	656	24	—	1,254	5
Prairies.....	83	599	57	7,062	1,192	8,993	35
Pacifique.....	19	232	12	520	1,116	1,899	8
Total.....	2,993	10,689	899	8,396	2,462	25,439	
Pourcentage...	12	42	3	33	10		100

De ces données, on peut déduire ce qui suit:

1. Il existe entre les Maritimes et les régions de l'Est un rapport économique étroit qui est d'une importance relative manifestement plus considérable pour les Maritimes que pour les régions de l'Est.
2. Il existe un échange assez considérable de trafic entre les Prairies et la région du Pacifique.
3. Le volume élevé de trafic entre régions émanant des Prairies est sujet à réserve du fait que le mouvement important de grain et de produits du grain vers l'Est canadien, pour fins de consommation domestique ou d'exportation, a été classé comme transport à l'intérieur des Prairies, tel qu'il a été expliqué précédemment.
4. Le trafic local dans les limites de l'Ontario et du Québec l'emporte de beaucoup sur le trafic en provenance ou en direction de la région, ce qui pourrait être interprété comme un indice du degré d'indépendance économique auquel celle-ci est parvenue.

G. IMPORTANCE DES GROUPES DE PRODUITS

L'analyse des bordereaux d'expédition répartit tout le trafic en cinq groupes principaux, et les chiffres indiquent ce qui suit:

Les produits agricoles forment environ 23 p. 100 de tout le trafic; le bétail et les produits du bétail, 5 p. 100; les produits forestiers, 13 p. 100; les produits miniers, 27 p. 100; les produits fabriqués et divers, 31 p. 100.

H. DISTANCE DE TRANSPORT PAR GROUPES DE PRODUITS

L'analyse des bordereaux d'expédition indique la distance moyenne de transport par tonne des divers produits qui composent les groupes énumérés sous la rubrique G ci-dessus. La statistique démontre ce qui suit:

1. Quant aux produits agricoles dans leur ensemble, la distance moyenne pour le Canada tout entier est de 751 milles, et 92 p. 100 des chargements sont représentés par des groupes de produits parcourant une distance moyenne supérieure à 650 milles;
2. Quant au bétail et aux produits du bétail, la distance moyenne est de 662 milles, et 75 p. 100 des chargements comportent des groupes de produits transportés sur une distance moyenne supérieure à 500 milles;
3. Quant aux produits forestiers, la distance moyenne est de 396 milles, mais environ 40 p. 100 forment un groupe de produits couvrant une distance moyenne de 660 milles;
4. Quant aux produits miniers, la distance moyenne n'est que de 227 milles, bien que la houille grasse, le plus important produit de ce groupe, qui représente 30 p. 100 des wagonnées, ait été transporté sur une distance moyenne de 386 milles;
5. Quant aux produits fabriqués et articles divers, la distance moyenne est de 456 milles, mais 43 p. 100 des chargements étaient répartis en groupes parcourant une moyenne de moins de 345 milles, et 30 p. 100 en groupes parcourant une moyenne de moins de 275 milles.

On remarquera qu'en fait de distance de transport, ce sont les produits agricoles qui accusent la moyenne la plus forte.

L'analyse des bordereaux d'expédition a été examinée assez longuement, de peur d'accorder trop d'importance à un échantillon qui ne représente guère plus de 1 p. 100 du total, malgré le choix qui a été fait de dates représentatives. Néanmoins, elle pourra élucider assez clairement les points soulevés sous les rubriques E, F, G et H. Des renseignements de ce genre seront certainement très utiles à la Commission des transports, aux chemins de fer et aux expéditeurs dans les causes à venir devant être soumises à ladite Commission, et ils contribueront à une meilleure compréhension des problèmes communs à tous les intéressés. Il importe d'étudier la possibilité de perpétuer la coutume de faire étudier ces bordereaux par la Commission des transports.

I. RÉSUMÉ DE L'ATTITUDE DÉFINITIVE DES PROVINCES

Il est évident, à l'examen de ce qui s'est passé aux audiences de la Commission royale, que l'attitude des sept provinces a changé considérablement depuis qu'elles se sont adressées au Cabinet en juillet 1948. A cette époque, elles estimaient que les pouvoirs de la Commission devraient être grandement accrus afin de lui permettre de remédier aux désavantages économiques et géographiques. Par contre, les exposés de faits soumis à la Commission royale tendaient plutôt à limiter les pouvoirs réels de la Commission des transports en matière de tarification: par exemple, donner à l'État un droit de contrôle plus étendu sur la Commission des transports, demander au Parlement d'accorder des subventions pour réaliser la péréquation, étendre l'application de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, et ainsi de suite.

A vrai dire, les considérations suivantes décrivent assez bien la position définitive que les huit provinces ont prise à l'égard des désavantages économiques, géographiques et autres en matière de transport.

1. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba sont disposés à accepter les conséquences de leurs désavantages naturels (tout en entendant conserver leurs avantages naturels); à condition qu'il n'y ait pas de différence de traitement entre les régions, et, en outre, que les désavantages ne soient pas accrus par des facteurs artificiels, tels que les programmes d'envergure nationale, et plus particulièrement, ceux des chemins de fer.

2. La province de la Saskatchewan est d'opinion que ses désavantages économiques, géographiques et autres ne seront pas surmontés par un rajustement du régime des tarifs-marchandises ni par une extension des pouvoirs de la Commission des transports, mais que le Parlement devrait plutôt faire réduire de 20 p. 100 tous les tarifs (à l'exception de ceux de la Passe du Nid-de-Corbeau) en vigueur dans la région des Prairies, et verser la différence sous forme de subvention aux chemins de fer.

3. Les provinces du Nouveau-Brunswick et de l'Île du Prince-Édouard sont apparemment d'opinion qu'une réglementation par la Commission des transports ne compensera pas leurs désavantages, mais que la solution peut résider dans de nouvelles réductions sous le régime de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, et par l'extension de cette loi.

4. La province de la Nouvelle-Écosse est aussi d'avis que l'octroi de pouvoirs supplémentaires à la Commission des transports ne résoudra pas les problèmes que pose sa situation désavantageuse; pour elle, il faudrait obliger, par législation, la Commission des transports à maintenir les rapports de tarifs tels qu'ils étaient avant le 8 avril 1948 (c'est-à-dire antérieurement à l'application de la première majoration uniforme des tarifs après la guerre).

5. La province de Terre-Neuve n'a aucunement insisté sur la réglementation des tarifs par la Commission des transports, ni sur l'octroi de nouveaux pouvoirs à cette dernière. L'avocat de la province a résumé ainsi la situation: le chemin de fer "a imposé un tarif-marchandises supérieur à celui des Maritimes, et le justifie en prétendant qu'il est approprié à Terre-Neuve vu les conditions de transport. Si cette question est enfin résolue en faveur des intérêts qui prétendent que les tarifs des Maritimes s'appliquent ici, alors la question des tarifs-marchandises sera en général réglée pour ce qui regarde Terre-Neuve. Autrement dit, l'accord unanime serait réalisé si l'on nous accordait les tarifs des Maritimes, y compris le tarif de localité qui n'est pas actuellement en vigueur à Terre-Neuve". Le règlement du problème des tarifs, ainsi que l'aménagement de meilleures facilités de transport, constituent la principale demande soumise à la Commission royale par la nouvelle province. La décision rendue par la Commission des transports le 22 janvier 1951 semble bien avoir résolu les principales difficultés à Terre-Neuve.

6. Les huit provinces ont finalement conclu que la Commission des transports ne doit pas être "une commission d'orientation économique".

J. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Au fond, le principal grief porte que les provinces éloignées se trouvent désavantagées du fait des longues distances qui les séparent de leurs sources d'approvisionnement et de leurs marchés. En certains cas, il s'agit du transport à long parcours de marchandises primaires de faible valeur, soumises à des majorations uniformes des tarifs.

Toutes ces provinces demandent des tarifs-marchandises moins élevés; elles suggèrent toutefois différentes méthodes d'atteindre cet objectif. Les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique préconisent la méthode de péréquation; de plus, la Saskatchewan propose un plan de subventions. Les Maritimes demandent des réductions en vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, ou des extensions de cette loi.

Toutefois, quelle que soit la manière d'envisager le problème, il s'agit toujours pour les expéditeurs et les consignataires d'obtenir une compensation aux désavantages attribuables aux majorations de tarifs et résultant du relèvement uniforme par pourcentage et, en même temps, de conserver les avantages attachés aux tarifs dont ils jouissent déjà. Les Maritimes désirent conserver les avantages qu'elles retirent de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, et les provinces des Prairies veulent conserver les tarifs de la Passe du Nid-de-Corbeau sur les grains et la farine. La Colombie-Britannique demande le maintien des tarifs transcontinentaux.

D'autre part, les chemins de fer tiennent à conserver la méthode des majorations uniformes des tarifs, vu sa simplicité d'application. Ils craignent, sans elle, de ne pouvoir s'assurer un revenu suffisant, vu la concurrence du camionnage dans la région centrale et aussi à cause du trafic à longue distance dont ils ont à peu près le monopole.

C'est entre ces deux points de vue qu'il y a divergence d'opinion.

La Commission des transports a soutenu qu'elle n'avait pas le pouvoir d'uniformiser les conditions géographiques, économiques ou climatiques. C'est aussi l'avis de l'*Interstate Commerce Commission* aux États-Unis. Cependant, il existe une distinction notable entre la situation aux États-Unis et au Canada. Les chemins de fer eux-mêmes l'ont soulignée. La voici: le Canada est desservi presque exclusivement par deux grands réseaux transcontinentaux, alors que les États-Unis le sont par plusieurs centaines de chemins de fer régionaux. Aux États-Unis, chacun des nombreux chemins de fer a intérêt à mousser les affaires des producteurs utilisant sa ligne afin de surclasser les producteurs utilisant les autres lignes aboutissant à un commun marché. Voici ce que dit l'avocat du Pacifique-Canadien:

"Au Canada, la situation est tout à fait différente. Les deux principaux réseaux desservent d'ordinaire toutes les régions. Ils ne sont pas alors autant intéressés à dire qu'une région plus éloignée qu'une autre a le droit de livrer concurrence aux régions de production plus rapprochées du marché, et il n'est pas non plus indispensable qu'un réseau, pour obtenir du trafic, garantisse au producteur éloigné l'accès au marché à un tarif égal à celui exigé du producteur plus rapproché. Dans ces circonstances, les chemins de fer canadiens n'ont pas eux-mêmes favorisé l'idée d'accorder un traitement d'exception en matière de relèvements uniformes par pourcentage. La situation est tout à fait différente aux États-Unis."

Une telle situation est défavorable aux localités et expéditeurs canadiens si on la compare à celle des États-Unis. Cela signifie que les lignes régionales couvrant de faibles distances sont plus avantageuses pour les localités qu'elles desservent que nos deux grands réseaux qui ne se croient pas tenus de "favoriser l'idée d'accorder un traitement d'exception en matière de pourcentage des majorations uniformes", parce que leur "région" est le pays tout entier où, à cet égard, ils ne se font pas concurrence, puisqu'ils s'unissent pour demander les mêmes majorations uniformes.

Il va sans dire qu'en étudiant cette question, il faut tenir compte de la grande différence des conditions fondamentales entre le Canada et les États-Unis. Les expéditeurs et consignataires canadiens qui se plaignent de l'effet des relèvements uniformes par pourcentage sont (1) les producteurs établis à grande distance des marchés qu'ils désirent atteindre, et (2) les consommateurs très éloignés de leurs sources d'approvisionnement; et, en certains cas, la même personne ou société peut être à la fois productrice et consommatrice. Les producteurs et les consommateurs des États-Unis, pays à forte population, ont accès à un grand nombre de centres de marché et d'approvisionnement disséminés un peu partout. La distance de transport y est moins prononcée qu'au Canada. D'autre part, il est manifeste que le Canada central, c'est-à-dire la partie est de l'Ontario et la partie ouest du Québec, est devenu le centre de

marché et d'approvisionnement du reste du pays. D'où le transport à longue distance et l'effet néfaste des majorations uniformes appliquées sans abattement sur toute la longueur de ce trajet. D'où aussi le résultat inévitable du maintien de ce programme de majoration uniforme nette: (1) une concentration de plus en plus grande de l'industrie dans l'Est canadien (car les tarifs-marchandises sont un des facteurs à considérer dans de tels cas), et (2) les prix constamment plus élevés des marchandises expédiées aux consommateurs des régions éloignées.

La position désavantageuse des producteurs et des consommateurs canadiens hors de la région Centrale est atténuée par les facteurs suivants:

Premièrement: "Depuis 1946, les tarifs-marchandises américains ont augmenté d'une moyenne de 60 p. 100, tandis que les tarifs canadiens ont été relevés en moyenne de 42 p. 100."

Mais quel que soit l'avantage que cette moyenne d'augmentation moins élevée ait pu procurer aux Canadiens en général, le fait d'en parler ici ne règle pas le grief qualifiant de traitement discriminatoire les majorations uniformes.

Deuxièmement: "Les tarifs canadiens exigibles sur quelques articles importants de transport ont été diminués par les chemins de fer beaucoup plus rapidement, par rapport à la distance, que les tarifs correspondants américains pour le transport à longue distance, et on peut alors dire qu'ils renfermaient le "maximum" lorsqu'ils ont été fixés."

Ici encore, bien que la dégression primitive puisse avoir été appliquée généreusement, la majoration uniforme sur ces tarifs réduits a le même effet de disparité de traitement que dans le cas de tous les autres tarifs. Si ces majorations avaient elles-mêmes été "atténuées", c'est-à-dire limitées par l'application d'un tarif maximum, comme il sera expliqué plus loin, la situation aurait été plus satisfaisante.

Cette explication semble définir le problème à résoudre. La position des expéditeurs et des consignataires établis hors de la région centrale empirera forcément du fait de l'application périodique d'augmentations de tarifs qui, par leur caractère, deviendront sûrement de plus en plus vexatoires à mesure qu'elles s'étendent depuis les courts trajets jusqu'aux longs parcours. Puisque l'atténuation des tarifs a été jugée équitable et réalisable pour l'établissement des taux primitifs sur certains articles importants de transport, il semble raisonnable de conclure, du moins jusqu'à un certain point, que les augmentations de ces tarifs auraient dû être diminués de la même façon. Les chemins de fer devraient et auraient dû être en mesure de préparer de la même façon leurs demandes de revenus.

Il semble donc que la solution du problème revient principalement aux chemins de fer eux-mêmes, puisque les moyens de faire disparaître la cause du mécontentement sont à leur portée. On a fait remarquer à la Commission royale qu'à ce sujet, et alors qu'elles établissaient les tarifs-marchandises, les autorités ferroviaires ont souvent agi sans se préoccuper suffisamment de l'intérêt de la localité à desservir, et sans même manifester une juste compréhension des intérêts futurs du chemin de fer.

Il n'est pas de meilleure preuve du sentiment d'inquiétude qui règne dans le pays par suite du régime actuel des tarifs-marchandises que les protestations unanimes de sept gouvernements provinciaux, alors que les deux provinces centrales ne protestent aucunement. Il n'existe, dans la région centrale, aucun grief relatif aux tarifs-marchandises qui émeuve la population comme dans l'Ouest et les Maritimes.

Les sept gouvernements provinciaux n'ont pas été les seuls à constater le mécontentement général qui existe en plusieurs parties du Canada.

Les deux grands partis politiques canadiens ont tenu leur congrès à Ottawa au cours de l'été et de l'automne de 1948. Des délégués représentatifs de tout le Canada étaient présents à l'un et à l'autre. A ces congrès, on a également noté le mécontentement qui règne dans plusieurs parties du pays à l'égard des tarifs-marchandises, et on a demandé la tenue d'une enquête. Lors du congrès du parti libéral, qui eut lieu en août 1948, les délégués adoptèrent à l'unanimité un vœu dont le début se lit comme suit:

"Le parti libéral reconnaît que le transport a constitué au Canada un problème économique important. Les frais généraux nécessaires au maintien de la liaison entre l'Est et l'Ouest ont préoccupé l'opinion canadienne depuis le début. Alors que d'importantes réalisations matérielles ont été effectuées, les modifications apportées au chapitre des frais d'exploitation et les nouvelles méthodes de transport influent continuellement sur la situation. Le parti libéral appuie le programme suivant:

"(1) Le maintien de l'intégrité des Chemins de fer Nationaux du Canada et des Lignes aériennes Trans-Canada en tant que services de propriété publique, contrôlés par le public;

"(2) L'institution d'une commission royale chargée d'étudier et d'examiner l'entier problème des tarifs canadiens de transport, sauf en ce qui concerne a) les dispositions prévues dans la clause conditionnelle ajoutée au paragraphe cinq de l'article 325 de la Loi des chemins de fer, et dans la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, et b) la demande présentement en instance devant la Commission des transports, relativement à la suppression des taux différentiels des montagnes, ladite commission royale devant entre autres choses: (i) formuler des recommandations en vue d'un régime amélioré, uniforme et fondamental des tarifs au Canada, et portant sur les problèmes de comptabilité dans la mesure où ils influent sur l'uniformité des comptes, et des recommandations portant sur la séparation de l'actif ferroviaire de l'actif non ferroviaire, de même que sur leur incidence sur les charges fixes, les dividendes et autres revenus; et (ii) étudier les principes et rechercher les données sur lesquels est fondée la récente ordonnance de la Commission des transports relevant de 21 p. 100 les tarifs-marchandises, etc., et faire rapport de ses constatations."

Au mois d'octobre 1948, le parti progressiste-conservateur, réuni en congrès, adoptait le vœu suivant:

"Afin de supprimer tout traitement discriminatoire en matière de tarifs-marchandises,

"Le parti progressiste-conservateur préconise la tenue d'une enquête sur les tarifs-marchandises, particulièrement en ce qui concerne le traitement discriminatoire des nombreuses régions géographiques du pays.

"Nous croyons que la politique nationale exige que les diverses sections géographiques du pays bénéficient également des avantages et acceptent les charges d'un réseau de transport qui permettra à chaque section du pays de profiter des avantages de nos ressources nationales et industrielles, sans disparité de traitement."

Aucun de ceux qui se plaignent des conditions actuelles ne s'attend que l'on fasse abstraction de la distance; personne ne demande la mise en commun des frais de transport. On reconnaît pleinement que ceux qui sont établis au loin doivent payer plus cher que ceux qui sont plus rapprochés. C'est la situation incertaine dans laquelle se trouvent les intéressés par suite de la méthode actuelle d'appliquer les augmentations des tarifs-marchandises qui provoque les accusations de disparité de traitement.

Il serait très malheureux pour tous les intéressés que les controverses de ces dernières années en matière de tarifs se perpétuent à l'infini. Ces controverses ont entraîné des dépenses considérables de temps et d'argent, de même que des retards coûteux quant à la mise au point des tarifs, et elles ont contribué à faire durer une impression malsaine de traitement injuste chez de grandes sections de la population canadienne. En exerçant une direction judi-

cieuse, il n'existe aucune raison pour que les relations entre les chemins de fer et la population qu'ils desservent ne soient pas aussi amicales dans l'Est et dans l'Ouest qu'elles le sont au Canada central. Les gens des régions éloignées ne devraient plus se trouver dans la situation où ils ont été jusqu'à présent, alors que, ainsi qu'il ressort d'une étude des délibérations relatives à la cause des 21 p. 100, ils sont placés entre une Commission des transports qui déclare ne pas avoir de renseignements lui permettant d'ordonner autre chose qu'un relèvement à pourcentage fixe, et les chemins de fer qui, bien qu'ils fussent posséder tous les renseignements nécessaires à l'élaboration d'un plan raisonnable d'augmentation équitablement répartie (comme le démontre la façon dont leurs propres tarifs sont rectifiés), semblent être incapables de faire quoi que ce soit à cet égard. Les réformes recommandées au chapitre sur la "comptabilité et la statistique" se révéleront sans doute utiles à cet égard. L'entière question des majorations uniformes est étudiée dans un autre chapitre.

D'autres mesures qui, si elles sont adoptées, aideront à adoucir les désavantages de la distance, sont celles recommandées aux chapitres intitulés "Péréquation" et "Le rail, trait d'union entre l'Est et l'Ouest", de même qu'à divers autres chapitres du présent rapport.

Heureusement, une occasion se présente maintenant qui permet d'espérer l'établissement de conditions générales meilleures qu'elles ne le sont aujourd'hui. Il s'agit de l'enquête générale en matière de tarifs-marchandises que la Commission des transports poursuit actuellement. Le principe sur lequel le gouvernement fonde le renvoi de la question à la Commission des transports en vertu de l'arrêté en conseil 1487 est le suivant:

"L'établissement d'un régime juste et raisonnable de tarifs... permettant l'échange le plus libre possible des denrées entre les diverses provinces et les divers territoires du Canada, etc."

Le principal grief que l'on fait valoir aujourd'hui est que le régime actuel des tarifs, surtout depuis l'application récente de l'augmentation de 45 p. 100, ne permet pas cet "échange le plus libre possible des denrées".

* * *

Les trois chapitres qui suivent traitent principalement, mais non à l'exclusivité, de questions mentionnées au paragraphe 2 b) de l'arrêté en conseil C.P. 6033, qui énonce ce qui suit:

"b) Faire la revue de la Loi des chemins de fer en ce qui concerne, entre autres, les questions de directives à la Commission en matière de révision générale des tarifs-marchandises, des tarifs de concurrence, des tarifs internationaux, etc., et recommander les modifications qui leur semblent opportunes."

CHAPITRE II

POINTS DÉCOULANT DES CAUSES RELATIVES AUX RECETTES

1. RELÈVEMENTS UNIFORMES

La méthode qui consiste à appliquer un relèvement uniforme par pourcentage à tous les tarifs est aussi connue sous le nom de "relèvement horizontal par pourcentage".

Les sept provinces qui s'étaient opposées aux demandes de majoration de 30 p. 100 et de 20 p. 100 adressées à la Commission des transports de 1946 à 1950, et s'étaient élevées contre la méthode de relèvement horizontal, ont poursuivi leurs attaques devant la Commission. On a présenté plusieurs exposés critiques de cette méthode affirmant qu'elle crée de grandes difficultés aux expéditeurs dans les provinces où le trafic s'effectue sur de longs parcours.

EXEMPLES DE L'EFFET DES RELÈVEMENTS UNIFORMES

Pour mieux comprendre les griefs réels de l'expéditeur sur long parcours ou de son consignataire, il faut souligner que le déséquilibre dont on se plaint se trouve dans l'argent déboursé (non dans le taux) que l'on trouve exorbitant. Par exemple, il y a avant la majoration, entre deux expéditeurs ou consignataires, une différence de \$10 qui s'établit de la façon suivante:

L'expéditeur sur long parcours paie \$20.

L'expéditeur sur parcours restreint paie \$10.

Après majoration de 50 p. 100, la relation d'argent s'établit ainsi:

L'expéditeur qui payait \$20, paie maintenant \$30.

L'expéditeur qui payait \$10, paie maintenant \$15.

L'écart entre les deux, à la suite de la majoration, se trouve maintenant de \$15 au lieu de \$10 qu'il était auparavant.

On peut tirer des exemples pratiques des différentes catégories et échelles; par exemple:

Trafic de 5^e classe selon l'échelle "Tableau A" de l'Est

Ancien taux pour 170 milles.....	32 cents
Avec majorations de 21 p. 100 et de 20 p. 100 (composées), ce taux devient.....	47 cents
Ancien taux pour 750 milles.....	63 cents
Avec majorations de 21 p. 100 et de 20 p. 100 (composées), ce taux devient.....	91 cents
Écart de taux avant majoration.....	31 cents
Écart de taux après majoration.....	44 cents

En plus de se plaindre du fardeau trop lourd imposé à l'expéditeur sur long parcours en comparaison de celui imposé à l'expéditeur sur petite distance, on est aussi mécontent de la méthode de majoration uniforme parce que, vu que les tarifs sont plus élevés dans l'Ouest que dans l'Est, cette méthode se trouve à accentuer la disparité; ainsi:

Trafic de 5^e classe selon l'échelle de distribution de l'Ouest

Ancien taux pour 170 milles.....	36 cents
Avec majorations de 21 p. 100 et de 20 p. 100 (composées), ce taux devient.....	53 cents
Ancien taux pour 750 milles.....	93 cents
Avec majorations de 21 p. 100 et de 20 p. 100 (composées), ce taux devient.....	136 cents
Écart de taux avant majoration.....	57 cents
Écart de taux après majoration.....	83 cents

EXPOSÉS DES CHEMINS DE FER

Les vues du National-Canadien sont ainsi résumées dans son exposé:

“Le National-Canadien estime qu'une majoration uniforme est la seule méthode satisfaisante de régler les cas de majoration générale et de répartir équitablement le fardeau. Cette déclaration de principe doit souffrir des exceptions, dans le cas par exemple de tarifs de concurrence et de tarifs sur certaines denrées particulières.”

Dans son exposé, le Pacifique-Canadien a longuement étudié la question, mais son opinion peut se résumer ainsi:

1. Bien qu'il soit reconnu qu'il y a eu plusieurs exceptions dans l'imposition de majorations de taux aux États-Unis, la situation y est différente parce qu'il y a un grand nombre de petites compagnies de chemins de fer dont c'est l'intérêt d'encourager les nouvelles industries à venir s'établir sur leurs lignes;
2. Les objections élevées contre les majorations uniformes ne tiennent pas compte des majorations générales dans les prix de gros;
3. Seules les majorations de taux par pourcentage permettent de maintenir les rapports de concurrence entre producteurs;
4. Les autres méthodes favorisent les producteurs les plus éloignés;
5. Les cas exceptionnels devraient être redressés sur griefs formulés au cours d'audiences subséquentes; et
6. Des majorations uniformes de taux par pourcentage constituent la seule solution rationnelle parce que les prix de gros sont la cause principale des changements de tarifs.

Le Pacifique-Canadien a traité le sujet à fond, tant par les témoignages d'experts que par les plaidoiries de ses avocats. Il a déclaré: a) qu'il n'est besoin d'aucune modification à la loi; b) que la Commission des transports avait plein pouvoir de régler la question; c) que la Commission royale ne doit faire aucune recommandation au sujet des majorations uniformes.

GRIEFS DES PROVINCES ET AUTRES

Les griefs formulés contre la méthode de majoration uniforme ont été nombreux et variés, mais il peuvent être ramenés à ceci:

Que l'application de majorations de tarifs selon la méthode uniforme:

1. Dérange les “rapports” actuels;
2. Accentue les disparités existantes;
3. Aggrave les désavantages dont souffrent actuellement les expéditeurs sur long parcours;
4. Annule les tarifs “différentiels” existants;
5. Suppose que tout trafic peut supporter les mêmes taux de majoration, alors qu'il n'en est pas ainsi; et
6. Empire les conditions de concurrence des fabricants astreints à de longs parcours, surtout quand ils doivent faire venir leur matières premières.

Plusieurs propositions ont été faites quant à d'autres méthodes. En voici quelques-unes:

- a) Le chiffre de la majoration devrait varier avec la qualité du produit et devrait être moindre pour de longues distances;
- b) La méthode uniforme ne devrait être appliquée que si l'on plafonne le chiffre de la majoration pour "longs parcours";
- c) La Commission des transports devrait limiter les majorations par l'application de maximums en cents par cent livres;
- d) Les majorations uniformes ne devraient pas être permises et devraient être légalement interdites;
- e) La Commission des transports devrait prévoir de moindres majorations par pourcentage pour le trafic sur long parcours; et
- f) Toutes les majorations uniformes devraient être sujettes à l'application de maximums uniformes sur les longs parcours et sur le transport de marchandises de faible valeur.

ÉTUDE DU SUJET PAR LA COMMISSION DUNCAN

Les extraits suivants du rapport de la Commission Duncan semblent faire ressortir l'importance du sujet.

Les déclarations qui suivent apparaissent dans le rapport présenté en septembre 1926:

"Surtaxe de guerre"

Une autre caractéristique très importante de la situation ferroviaire telle qu'elle affecte les provinces Maritimes mérite une attention toute spéciale. En un sens, elle se rattache aux problèmes que nous avons étudiés, mais elle ne se rattache pas au problème général à ce point qu'on ne puisse pas en parler séparément. La réaction causée par le fardeau qu'elle impose est si grande à notre avis qu'elle constitue à elle seule un problème distinct. Nous voulons parler du système en vertu duquel, pendant la dernière guerre, des pourcentages uniformes de majoration (appelés aussi "majorations horizontales") ont été apportés aux taux de chemin de fer."

Le rapport présente un tableau indiquant les tarifs sur les articles de fer et d'acier en provenance de Trenton (N.-É.) et de Hamilton (Ont.) à destination de différents endroits de l'Ontario; il montre en outre les effets de l'application aux taux de majorations par pourcentages uniformes, majorations qui, bien que semblables sous le rapport du pourcentage, sont bien différentes au point de vue de l'argent à payer par tonne brute, soit \$5.60 de Trenton (N.-É.), comparativement à \$1.79 de Hamilton à Georgetown (Ont.).

Le rapport renferme aussi le passage suivant:

"Par la simple opération de la hausse des taux sur les chemins de fer,—et sans aucun rapport aux autres considérations d'affaires,—le fardeau en argent qu'une usine de Trenton est obligée de porter actuellement par comparaison avec une usine d'Hamilton est beaucoup plus lourd qu'auparavant.

En rendant témoignage devant nous, l'administration du chemin de fer est convenue que les transports sur une longue distance, particulièrement le transport des articles lourds, avaient grandement souffert de cette application du relèvement uniforme. C'est l'avis de l'administration ferroviaire que même au niveau actuel des taux par classe et en prenant les frais en considération, les marchandises des classes plus élevées ne payaient pas leur quote-part entière des frais d'exploitation. Il y a environ deux ans, l'administration a suggéré à la Commission des chemins de fer,—à une époque où l'on avait en vue une réduction des taux par classe,—de choisir, au lieu de diminuer les taux par classe, ce que l'on considérait être des denrées susceptibles de servir de base, par exemple le grain, les produits de la forêt, la houille, le fer et l'acier. L'administration ferroviaire nous a déclaré que la Commission des chemins de fer ne

pouvait pas mettre le projet en œuvre de cette manière, car lorsque les augmentations avaient été imposées, elles l'avaient été uniformément, et qu'une déclaration avait alors été faite à l'effet que lorsque des réductions seraient ordonnées elles s'appliqueraient à tous les taux.

En vue de l'importance des taux de chemins de fer applicables au long parcours et aux marchandises lourdes, nous n'hésitons pas à recommander que la Commission des chemins de fer prenne de nouveau la question en considération; qu'elle devrait être relevée de la nécessité de se considérer liée par la déclaration précitée, et qu'elle devrait être libre d'étudier toute la question selon sa valeur intrinsèque."

Il faut porter attention à ces déclarations parce qu'un des témoins qui ont comparu devant la Commission royale a affirmé que, bien que la Commission Duncan et les chemins de fer eux-mêmes (comme cela avait été dit à la Commission Duncan) eussent reconnu que les relèvements uniformes ne sont pas toujours justifiés, cependant, ni les chemins de fer ni la Commission des transports n'ont rien fait à leur égard.

ÉTABLISSEMENT DES TAUX AU CANADA

Depuis sa création en 1903 et ses débuts en 1904, la Commission des transports a rendu plusieurs jugements à l'égard des taux en général, compte non tenu des causes de taux particuliers. La plupart de ces causes peuvent être connues, et le sont généralement, sous le nom de "Causes en recettes".

1. En 1905, la Commission des transports a ordonné une révision générale des tarifs de catégories et des tarifs des denrées relativement à tout trafic d'exportation effectué de l'Est du Canada au littoral atlantique. Cela peut s'appeler cause en "réduction".
2. En 1907, la Commission des transports, au cours de la cause des "tarifs internationaux", a exigé une réduction générale des "tarifs urbains" de catégories en vigueur dans l'Est du Canada à compter du 1^{er} janvier 1908.
3. En 1914, la Commission des transports, dans la "cause des tarifs de l'Ouest", a imposé une réduction approximative de 10 p. 100 des tarifs de catégories et des tarifs des denrées en vigueur dans l'Ouest du Canada.
4. En 1916, dans la "cause des tarifs de l'Est" la Commission des transports a autorisé dans l'Est des majorations de taux d'environ 5 p. 100. On peut l'appeler la première "cause en majoration".
5. En 1918, lors de la cause "en majoration des taxes de voyageurs et des taxes de marchandises", la Commission des transports a permis une majoration des tarifs à travers le Canada (environ 15 p. 100).
6. En 1918, lors de la "cause en majoration de 25 p. 100", à la suite d'un rapport de la Commission des transports au gouvernement et conformément à un arrêté en conseil promulgué sous l'empire de la Loi des mesures de guerre, les tarifs ont été augmentés en général de 25 p. 100 dans tout le Canada.
7. En 1920, à l'occasion de la "cause en majoration de 40 p. 100", la Commission des transports a autorisé des majorations d'environ 40 p. 100 dans l'Est et 35 p. 100 dans l'Ouest, à valoir, jusqu'au 31 décembre 1920 seulement, puis le 1^{er} janvier 1921, les majorations devaient être ramenées à 35 p. 100 dans l'Est et à 30 p. 100 dans l'Ouest.
8. En 1922, lors de la "cause en réduction de 7½ p. 100", la Commission des transports a ordonné une réduction de 7½ p. 100 sur certaines denrées essentielles.

9. En 1927, à la suite de l'enquête générale sur les tarifs de transport instituée par le gouvernement en 1925, la Commission des transports a prescrit des réductions dans les tarifs de catégorie de distribution en vigueur dans l'Ouest, et dans les tarifs de denrées expédiées de Toronto et de l'Ouest à Québec, ainsi que dans les tarifs des céréales et de leurs produits.

Après la seconde Guerre mondiale, les chemins de fer ont présenté des demandes en majoration de tarifs de 30 p. 100 et de 20 p. 100; ces deux demandes ont fait l'objet de quatre jugements autorisant quatre majorations.

10. a) majoration de 21 p. 100 (1948).
 11. b) autre majoration de 8 p. 100 (1949).
 12. c) autre majoration portant les 8 p. 100 de 1949 à 16 p. 100 (1950).
 13. d) autre majoration portant les 16 p. 100 de 1950 à 20 p. 100 (1950).
- Ainsi, la demande de 30 p. 100 a produit un relèvement de 21 p. 100 et celle de 20 p. 100 une majoration de 20 p. 100.

Dans l'étude du problème des majorations uniformes, il importe de n'examiner que les actes posés par la Commission des transports lors des causes dites "en majoration".

Les majorations ont résulté des jugements rendus dans les causes suivantes:

I.	Tarifs de l'Est, en 1916.....	N° 4	ci-dessus
II.	Majoration de 15 p. 100, en 1918.....	N° 5	ci-dessus
III.	Majoration de 25 p. 100, en 1918.....	N° 6	ci-dessus
IV.	Majoration de 40 p. 100, en 1920.....	N° 7	ci-dessus
V.	Majoration de 21 p. 100, en 1948.....	N° 10	ci-dessus
VI.	Majoration de 8 p. 100, en 1949.....	N° 11	ci-dessus
VII.	Majoration de 16 p. 100, en 1950.....	N° 12	ci-dessus
VIII.	Majoration de 20 p. 100, en 1950.....	N° 13	ci-dessus

Il faut souligner les points suivants extraits des huit causes susmentionnées:

I. *Dans la cause des tarifs de l'Est, en 1916*, les augmentations n'ont pas été effectuées selon la méthode des "majorations uniformes par pourcentage"; la Commission des transports a étudié séparément divers articles des tarifs et a déclaré ce qui suit: "Certaines denrées peuvent raisonnablement être majorées plus que d'autres; cependant, les relèvements demandés dans quelques cas peuvent être jugés trop élevés, ou même inadmissibles. *Chaque article de la requête doit donc être considéré à sa valeur propre*".

La Commission des transports s'est longuement étendue sur cette étude et presque toutes les majorations accordées l'ont été en cents par 100 livres.

II. *Dans la cause en majoration de 15 p. 100 en 1918*, où fut étudiée ce qui semble être la première demande de majoration uniforme de 15 p. 100, la Commission l'a accordée sous réserve de plusieurs importantes exceptions:

1. Dans le cas du mouvement exclusivement ferroviaire de l'Est à l'Ouest, une majoration de 15 p. 100 a été accordée en ce qui concerne le territoire à l'ouest de Port-Arthur, mais l'augmentation fut restreinte à 10 p. 100 sur la partie où s'applique le tarif d'entier parcours.
2. Dans le cas du charbon et du coke, majoration uniforme ne dépassant pas 15c. par tonne. La Commission a déclaré ce qui suit: "Ce relèvement uniforme sur les *longs parcours* sera évidemment beaucoup moins élevé qu'une majoration de 15 p. 100; mais, d'un autre côté, sur les faibles parcours, il sera plus élevé qu'une majoration de 15 p. 100. Toutefois, le tarif uniforme sera moins préjudiciable aux consommateurs en général."

Il est bon cependant de souligner que c'est de son propre chef que la Commission des transports a transformé la demande d'une augmentation de 15 p. 100 par les chemins de fer en une majoration uniforme de 15c. par tonne. Il semble que la Commission des transports ait ainsi agi dans l'intérêt public plutôt que dans celui des consommateurs sujets aux longs parcours, car elle a ajouté:

"Il est très regrettable que cette majoration de 15c. *sur les denrées essentielles* au public soit nécessaire. Elle est cependant inévitable. Pour augmenter de façon appréciable les recettes des chemins de fer, il faut que les denrées qui constituent une grande partie du tonnage en circulation portent une part considérable des majorations."

3. Pour l'argile ordinaire, le sable, le gravier et la pierre concassée: relèvements "ne dépassant pas 5c. par tonne".
4. Pour le bois: la Commission des transports a refusé de prescrire soit une majoration uniforme par pourcentage soit une majoration uniforme en cents par quintal, mais elle a imposé différentes majorations des taux sur les marchandises expédiées à différentes destinations, majorations qui varient de 3c. à 5c. par quintal, ainsi qu'une augmentation uniforme de 15 p. 100 dans d'autres cas; tout cela en vue de maintenir "des différences de tarifs" et d'établir les taux du bois "sur une base plus rationnelle que dans le passé".
5. Tarifs transcontinentaux par catégories: majoration de 10 p. 100.
6. Tarifs transcontinentaux des denrées: "Je ne majorerais pas les tarifs à l'heure actuelle... à moins de le faire en conformité des relèvements opérés par les compagnies américaines".
7. Dans la région du Pacifique, "une majoration de 10 p. 100 seulement devrait être accordée, mais il va de soi qu'aucun tarif ne devrait être inférieur aux tarifs majorés des Prairies".
8. Aucune majoration des taxes et tarifs applicables à l'aiguillage, au pesage, au magasinage, à la réfrigération, aux services de wagons chauffés, à l'entreposage et autres services spéciaux.

III. *Dans la cause de majoration de 25 p. 100, en 1918:* Ici, la majoration a résulté des augmentations de salaires au Canada amenées par des majorations semblables aux États-Unis à la suite de la recommandation McAdoo.

Dans son rapport au gouvernement le 25 juillet 1918, la Commission des transports faisait observer que la recommandation McAdoo "est censée relever les taux de 25 p. 100", mais "que dans plusieurs cas, cette majoration de 25 p. 100 ne se trouve pas réalisée, vu l'existence de plafonds de majorations et d'une augmentation uniforme des taux qui, quoique majorant le taux sur les faibles parcours, bloque tout relèvement des tarifs de longs parcours".

Dans les articles 1 à 20 de son rapport, la Commission des transports traitait de la région à l'est de Fort-William et, dans les articles 21 à 37, de la région à l'ouest de Fort-William. Les articles 38 à 44 portaient sur les tarifs entre l'Est et l'Ouest du Canada, les taux d'importation et d'exportation, les tarifs différentiels et autres questions.

En conséquence, les tarifs de catégories dans l'Est ont été relevés de 25 p. 100; ils ont été majorés également de 25 p. 100 dans l'Ouest, mais cette majoration a été appliquée aux tarifs en vigueur avant la hausse susmentionnée de 15 p. 100, et la majoration antérieure a été annulée.

Dans le cas des tarifs des denrées, une majoration de 25 p. 100 fut accordée dans l'Est et dans l'Ouest, mais de la même façon que pour la majoration des tarifs de catégories, c'est-à-dire que dans l'Ouest, l'augmentation consentie dans la cause de la majoration de 15 p. 100 a été annulée et la majoration de 25 p. 100 s'est appliquée seulement aux tarifs en vigueur avant l'audition de la cause de la majoration de 15 p. 100.

Il y avait toutefois un grand nombre d'exceptions à la majoration uniforme:

1. *Dans l'Est.* Pour le coke et le charbon, les majorations étaient en cents par 2,000 livres, selon le montant du tarif en vigueur, soit de 15c. pour les taux allant jusqu'à 49c.; la majoration était de 20c. pour les taux allant de 50c. à 99c. (Ces majorations n'étaient pas les mêmes non plus pour le charbon et le coke.)

2. Dans le cas de la pierre, du sable, du gravier, de la chaux, de la brique, du plâtre, du ciment, les majorations étaient en cents par 100 livres, soit 1c. pour le sable et le gravier, 1½c. pour la chaux et le plâtre; 2c. pour le ciment.

3. Le tarif sur le bois d'œuvre fut majoré de 1c. par 100 livres avant l'audition de la cause relative à la majoration de 15 p. 100, puis il fut augmenté de 25 p. 100, sous réserve d'un maximum de 5c. par 100 livres, et les majorations accordées lors de la susdite cause furent annulées.

4. Bois à pâte: majoration de 25 p. 100, n'excédant pas 5c. par 100 livres.

5. Bois de chauffage, bois de dosse, etc.: 1c. par 100 livres.

6. Blé: annulation de la majoration de 2c. accordée lors de ladite cause et majoration de 25 p. 100 ne devant pas dépasser 6c. par 100 livres.

7. Céréales, farine, produits de mouture: comme pour le blé.

8. Bétail: majoration de 25 p. 100, ne devant pas dépasser 7c. par 100 livres.

Dans l'Ouest. Des exceptions presque semblables ont été faites pour:

1. Le charbon et le coke;

2. Certaines huiles;

3. La pierre, le sable, le gravier, la brique, le ciment, la chaux;

4. Le bois d'œuvre;

5. Les céréales et leurs produits;

6. Le bétail.

Il importe de noter que, dans son rapport, la Commission des transports a étudié de nombreux articles de tarif et accordé un régime d'exception généreux en certains cas.

IV. *Dans la cause de la majoration de 40 p. 100, en 1920.* Lors de cette cause, la Commission accorda une majoration de 40 p. 100 des tarifs dans l'Est et de 35 p. 100 dans l'Ouest, valable seulement jusqu'au 31 décembre 1920. Le 1^{er} janvier 1921, ces majorations devaient être abaissées à 35 p. 100 dans l'Est et à 30 p. 100 dans l'Ouest.

Une observation de la Commission est si importante qu'elle mérite d'être citée au complet:

"Dans certaines industries, le montant des majorations de tarifs est subordonné en importance au maintien des rapports entre les taux de transport à partir des lieux de production. Par exemple, les entrepreneurs en bois de construction de Colombie-Britannique ont préconisé à l'audience le maintien des écarts existant actuellement entre les taux de transport à partir des diverses scieries de la province. *Bien que ces rapports soient inévitablement dérangés dans une certaine mesure par l'application du principe des majorations par pourcentage, nous estimons qu'il importe de maintenir autant que possible les écarts de taux susmentionnés, lorsqu'on établit les tarifs, même s'il arrivait que les tarifs ainsi fixés fussent inférieurs ou supérieurs à ceux qu'on obtiendrait par une autre méthode.*"

En accordant la majoration en question, la Commission des transports a fait en outre quatre exceptions importantes que voici:

1. Aucune majoration n'était accordée à l'égard des tarifs sur le sable, le gravier et la pierre concassée;

2. Le maximum de majoration des tarifs sur le charbon était fixé à 10, 15 ou 20c. par tonne, suivant les taux en vigueur;
3. Le maximum de majoration des tarifs sur le bois de chauffage, le bois de dosse, le bois d'équarrissage et le bois de déchet de scierie était fixé à 10 p. 100, et
4. Aucune majoration n'était autorisée à l'égard des tarifs sur le lait.

V. *Dans la cause de la majoration de 21 p. 100 (30 mars 1948).*—La décision de la Commission des transports tient surtout compte des besoins en recettes des chemins de fer; la Commission ne s'est pas occupée de tarifs de denrées particuliers, sauf en ce qui concerne le charbon, le coke, les céréales et les produits des céréales.

Le jugement a accordé une majoration uniforme de 25c. par tonne de charbon et de coke, quels que fussent les tarifs en vigueur.

Au sujet des tarifs sur les céréales domestiques et leurs produits, expédiés d'un point à l'autre de l'Ouest canadien et sur les céréales de provende, la Commission déclara que "le fait de les majorer sans augmenter les autres tarifs (sur les céréales expédiées jusqu'à la tête des Grands lacs, etc.) produirait un écart de tarifs que nous jugeons déraisonnable".

Au sujet des majorations uniformes, la Commission des transports déclarait ce qui suit:

"Les intimés se sont opposés vigoureusement à l'accord d'une majoration des tarifs de transport par pourcentage fixe. Mais cette majoration, à mon avis, est le seul moyen réalisable et pratique de résoudre la question de fournir aux chemins de fer le supplément de revenus dont ils ont besoin.

On a soutenu que, si les tarifs majorés étaient accordés, il faudrait que les pourcentages de majoration varient, les moins élevés s'appliquant aux longs trajets et les plus élevés aux faibles parcours. On a aussi proposé de fixer des majorations maxima, afin d'éviter une très forte majoration des tarifs passablement élevés, exigés à partir de lieux de production éloignés jusqu'aux grands marchés. L'application d'une majoration variable ou d'une majoration maximum présente une difficulté manifeste: on manque de données sûres concernant le trafic, qui permettraient de calculer le supplément de revenus que les chemins de fer retireraient de relèvements uniformes ou maxima des tarifs sur telle ou telle denrée. En outre, aucune donnée consignée ne permet de décider quelles sont les denrées, les régions du pays et même les tarifs particuliers qui auraient le moins à souffrir d'une majoration."

Il est permis d'en déduire que la Commission, si elle avait disposé des renseignements requis, aurait favorisé l'adoption d'une méthode différente de celle des majorations uniformes.

En fait, l'unique exception à la majoration uniforme visait le charbon et le coke.

VI. *Dans la cause de la majoration de 8 p. 100 (20 septembre 1949).*—

Comme la précédente, la décision rendue dans cette cause porte presque exclusivement sur la question des besoins en revenus des chemins de fer, et non sur les taux de telle ou telle marchandise.

Une augmentation uniforme de 8 p. 100 fut autorisée.

Le charbon et le coke y firent exception, la majoration accordée étant de 8 cents par tonne.

Traitant des majorations uniformes, la Commission des transports a déclaré ce qui suit:

"En ce moment, la Commission des transports n'est pas en mesure de rendre une décision définitive au sujet de cette question litigieuse, parce que celle-ci fait déjà l'objet d'instructions données à ladite Commission et énoncées dans

l'arrêté en conseil C.P. 1487 du 7 avril 1948, en vertu desquelles celle-ci doit poursuivre une enquête minutieuse sur le régime des tarifs des chemins de fer et des compagnies ferroviaires qui relèvent du Parlement, afin de dresser une échelle équitable et raisonnable de tarifs qui, en des circonstances et des conditions à peu près identiques, s'appliquera à titre égal à toutes les personnes et localités soumises aux dispositions législatives spéciales portant sur les tarifs-marchandises."

VII. *Dans la cause de la majoration de 16 p. 100 (1^{er} mars 1950).*—La décision rendue dans cette cause annule la majoration de 8 p. 100 autorisée par le jugement du 20 septembre 1949 et accorde une majoration uniforme de 16 p. 100.

Elle porte à 16 cents la majoration de 8c. par tonne, des tarifs sur le charbon et le coke.

La décision traite presque exclusivement de la question des besoins en revenus des chemins de fer et l'unique mention de la question des majorations uniformes est celle du commissaire MacPherson, qui déclara ce qui suit:

"J'approuve le jugement rendu par le commissaire en chef adjoint, bien que j'eusse préféré que l'effet du relèvement fût adouci par des majorations maxima des tarifs sur des matières premières expédiées à des marchés très éloignés de la source d'approvisionnement. Je me rends compte cependant que la Commission ne peut s'occuper des besoins globaux en revenus d'une part, et restreindre la majoration de certains tarifs-marchandises d'autre part. Cela l'obligerait à faire, à l'égard des tarifs de telle ou telle catégorie de marchandises une étude beaucoup plus minutieuse que celle qu'elle peut poursuivre actuellement. Je me rends compte aussi que ces mêmes besoins en revenus entraîneraient l'imposition d'un plus lourd fardeau sur d'autres marchandises, si l'on prescrivait des tarifs maxima.

"Cependant, l'enquête générale sur les tarifs-marchandises fournit une occasion d'étudier cet aspect de la question. En outre, n'importe qui a le droit, en tout temps, de porter plainte auprès de la Commission au sujet d'un tarif considéré comme exorbitant ou présentant une disparité injuste. Je suppose aussi que les chemins de fer, dans leur propre intérêt, tiendront soigneusement compte de toute demande d'allègement qui pourrait leur être présentée."

VIII. *Dans la cause de la majoration de 20 p. 100 (11 mai 1950).*—La décision rendue dans cette cause se borne à porter de 16 à 20 p. 100 la majoration accordée dans la décision du 1^{er} mars 1950, sans modifier les taux sur le charbon et le coke.

Il n'est fait mention d'aucun tarif particulier.

La décision ne parle pas non plus de la méthode d'augmentation des tarifs par pourcentage uniforme.

On notera les faits suivants:

1. Les tarifs ont subi de fortes majoration durant et après la première Guerre mondiale, et après la seconde;
2. Bien que les décisions rendues dans les premières causes eussent excepté un bon nombre de catégories de marchandises et qu'on ait suivi la même méthode que celle de l'*Interstate Commerce Commission*, une méthode différente fut appliquée lors des causes subséquentes, qui aboutirent à n'excepter de la majoration uniforme que l'augmentation fixe imposée au charbon et au coke;
3. Après la seconde Guerre mondiale, la Commission semble avoir considéré les demandes uniquement sous l'aspect des besoins en revenus, sans se demander si les différentes denrées pouvaient subir les majorations; et
4. La principale raison pour laquelle la Commission a dû s'en tenir presque uniquement à la méthode des majorations uniformes par pourcentage, c'est que, de son propre aveu, elle manquait des données

nécessaires au règlement des causes dont elle était saisie. Cette situation exige rectification et l'on notera, à la lecture des citations, que la Commission des transports s'apprête à instituer cette réforme.

DÉCISIONS DE L'*Interstate Commerce Commission* DÉNOTANT LA PRATIQUE
COURANTE AUX ÉTATS-UNIS

Dans la cause *Ex Parte 115* (208 I.C.C.4), de 1935, les compagnies ferroviaires demandaient une majoration de 10 p. 100, sous réserve de tarifs maxima dans certains cas et d'exceptions en d'autres. Dans sa décision, la Commission américaine mentionne que les compagnies ont dévié de la méthode des majorations uniformes par pourcentage. Il convient de noter que les maximums visaient les tarifs de transport des produits agricoles, du bétail et des produits du bétail, des produits miniers et forestiers, de divers articles fabriqués et autres. La demande de relèvement général a été rejetée, mais les chemins de fer ont été autorisés, par suite de la situation critique dans laquelle ils se trouvaient alors, de majorer leurs tarifs et leurs prix, quelques-uns sur une base de majoration uniforme sujette aux tarifs maxima, jusqu'au 30 juin 1946.

Dans la cause *Ex Parte 123* (226 I.C.C. 41), de 1938, les compagnies ferroviaires ont tenté d'augmenter tous les tarifs en vigueur, sauf quelques exceptions. La Commission a rappelé la divergence de vues, qu'elle "connaît bien depuis longtemps", entre l'expéditeur à longue distance, qui craint qu'une majoration par pourcentage le conduise à la faillite et qui demande en conséquence une majoration déterminée ou fixe, et l'expéditeur à courte distance, qui entend profiter de sa position avantageuse et soutient que la seule méthode équitable consiste à frapper les marchandises de tarifs plus élevés selon que la distance de transport est plus grande. La Commission a déclaré que des objections sont soulevées du fait de tarifs gradués ascendants établis d'après la longueur du parcours milliaire et comprenant des écarts de tarifs qui aboutissent à frapper le plus durement l'expéditeur à longue distance et à avantager l'expéditeur plus rapproché.

D'après la Commission, l'effort tenté par les chemins de fer pour répartir l'accroissement de recettes dont ils ont besoin en montants uniformes devant être ajoutés aux tarifs en vigueur, risquerait peut-être de ne pas rapporter les recettes escomptées et ne tiendrait pas suffisamment compte de la distance comme élément du calcul des frais.

La Commission estimait aussi qu'il serait injuste et exagéré de soumettre certaines catégories reconnues de denrées, savoir les produits agricoles et forestiers, ainsi que certains produits miniers, à la même majoration intégrale des tarifs à laquelle sont soumises les autres denrées. Elle a donc frappé ces produits d'un taux plus faible de relèvement. Elle a accordé en conséquence une augmentation de 10 p. 100, sauf sur les produits agricoles et d'origine animale, dont les tarifs ont été relevés de 5 p. 100. Les majorations uniformes accordées relativement à l'antracite se mesurent en cents par 100 livres. Aucune majoration n'a été accordée quant à la houille grasse, au coke, au minerai de fer, etc. Le commissaire Lee déclarait ce qui suit:

"Les changements en pourcentage dérangent les rapports de tarifs et nuisent aux affaires. Ils désavantagent l'expéditeur éloigné et, quand les majorations sont effectuées par pourcentage, l'expéditeur à courte distance y trouve un plus grand profit."

Dans la cause *Ex Parte 162* (264 I.C.C. 695), de mai 1946, les chemins de fer de première catégorie ont déposé une requête demandant, sous réserve d'exceptions importantes, une majoration de 25 p. 100 motivée par la hausse de 16c. l'heure dans les salaires payés, par le coût plus élevé des matériaux et par une baisse du trafic et des recettes.

Les compagnies proposaient de soumettre les produits agricoles, ainsi que les produits forestiers, à des maxima de majoration, et les produits miniers, à des tarifs ascendants gradués allant de 15 à 40c. la tonne.

Elles voulaient aussi que les majorations proposées entrent en vigueur sur préavis d'un seul jour.

La Commission a conclu qu'aucune preuve n'avait été établie de la nécessité d'une mesure d'urgence et que certaines des majorations demandées étaient motivées, mais uniquement à titre de mesure provisoire jusqu'à une nouvelle audition de la cause.

L'audition de la cause fut reprise en octobre 1946 (*cause Ex Parte 162*, 266 I.C.C. 537). La Commission statua alors en faveur de fortes majorations des tarifs-marchandises et taxes de base des compagnies. Tous les tarifs de base ont été relevés de 20 p. 100, la plupart des tarifs de catégorie, des tarifs de charge-ments partiels de wagon et des tarifs de denrées étant majorés de 25 p. 100 pour le transport à l'intérieur du "territoire officiel", et de 20 et 22½ p. 100 entre les autres territoires. Aucune décision définitive n'a été rendue afin de pouvoir étudier toute correction ou tout rajustement imposé par les circonstances. Ladite Commission a souligné que la plupart des majorations tempo-raires accordées par elle lors de la cause précédente sur tous les tarifs de denrées, sauf ceux des denrées de base majorés pour la plupart de 3 p. 100, étaient de 6 p. 100, et que, dans le "territoire officiel", elles étaient de 5 p. 100.

La Commission a rappelé encore une fois les vues qui opposent les expé-diteurs rivaux à longue et à faible distance, ainsi que les producteurs de nombreuses denrées, quant à l'équité relative des majorations uniformes ou des relèvements de tarifs par pourcentage combinés avec des montants maxima de majoration. Elle ajoute que plusieurs intéressés ont admis franchement que les rapports entre tarifs sont plus importants que le montant de la majoration possible de ces derniers.

Il importe de noter que nombre des majorations réelles énumérées dans l'appendice au jugement sont soumises à des maxima.

La cause Ex Parte 166 (270 I.C.C. 403), de décembre 1947, a apporté, à la suite d'un nouvel examen de la question, des modifications comportant aussi bien des relèvements que des réductions de certains tarifs-marchandises et taxes de base déjà autorisés. Dans leur première demande, les requérants cherchaient à obtenir des majorations de 25 et de 15 p. 100 applicables à diffé-rents territoires, mais en septembre 1947, ils présentaient une modification demandant que les tarifs fussent majorés de 38 et 28 p. 100 respectivement; une troisième modification, présentée le 3 décembre 1947, demandait que ces mêmes relèvements fussent portés à 41 et 31 p. 100.

La Commission a souligné que les majorations accordées dans l'*Ex Parte 162* n'étaient pas uniformes: certaines majorations fixes avaient été accordées tandis que d'autres relèvements par pourcentage étaient assujétis à des montants maxima.

La Commission a formulé les quelques observations importantes que voici:

"Le point de vue de la Commission et l'exercice de ses pouvoirs doivent s'élever au-dessus de l'intérêt des chemins de fer ou de ce qui peut servir cet intérêt. La Commission doit songer à l'intérêt du pays tout entier. Étant donné le rôle de premier plan que les compagnies ferroviaires ont joué dans le déve-loppement du pays, les barèmes de tarifs en question sont tout d'abord le produit des forces multiples qui ont exercé leur action sur le transport ferro-viaire. Ces barèmes ne constituent pas l'idéal, mais ils ont tous visé à répondre aux besoins du commerce, qui tend constamment à grossir son volume, à varier ses produits et à agrandir son rayon de distribution. Les expéditeurs ont

toujours manifesté le désir d'atteindre les marchés les plus éloignés. Aucun autre pays que le nôtre ne peut transporter des denrées sur d'aussi longs parcours avec une aussi grande liberté d'action.

Les tarifs ferroviaires, qui restent l'armature de tous les tarifs de transport, sont inséparables de la vie économique du pays tout entier... Beaucoup de producteurs, de marchands et de consommateurs dépendent entièrement ou principalement du transport ferroviaire. C'est pourquoi il importe de calculer les ajustements de tarifs en fonction du transport par rail. C'est une tâche délicate que d'équilibrer les tarifs ferroviaires... Au point de vue juridique ou économique, il est impossible de ne tenir aucun compte de la méthode d'élaboration de ces barèmes et des buts auxquels ils visent... Il est impossible d'en aborder l'étude en ne considérant les intérêts que d'une seule section de la population...

Comme dans toutes les causes en majorations générales de tarifs, un profond désaccord a éclaté entre les expéditeurs à longue distance et ceux dont les marchés sont proches... Dans de nombreux cas où il y a concurrence, il n'existe aucun écart proportionnel reconnu entre les tarifs, mais les tarifs établis ne tiennent pas moins compte de l'état de concurrence et ces cas sont beaucoup plus nombreux que ceux où il existe des rapports reconnus entre les tarifs. L'imposition d'une majoration par pourcentage sur les tarifs applicables aux longs et courts trajets utilisés par les expéditeurs rivaux aboutit à élargir l'écart entre les tarifs, à tel point souvent que l'expéditeur à longue distance est chassé du marché commun ou obligé d'abaisser ses prix au point de ne réaliser aucun bénéfice.

Les voituriers, assurant pour le compte des expéditeurs le transport à longue distance, tiennent aussi à conserver des écarts ou des différences fixes et reconnus, ou du moins à empêcher que ces derniers soient majorés au point d'étouffer la concurrence et de paralyser le transport.

D'autre part, les expéditeurs établis dans des localités plus proches des marchés paient ou couvrent un taux de base moins élevé et subissent une majoration moindre si le même pourcentage est appliqué à leurs tarifs et à ceux des expéditeurs à long trajet. Ils estiment que cet avantage leur revient en toute équité en raison de leur position géographique et qu'il convient non moins justement pour eux de le revendiquer.

En réglant ce désaccord, les voituriers aussi bien que la commission régulatrice doivent tenir compte de l'effet que produira le mode de majoration sur le transport des marchandises...

De la présente cause, il ressort que les requérants, en formulant leurs propositions, se sont prononcés en faveur de majorations proportionnelles adaptées aux besoins locaux, combinées avec des maxima destinés à protéger les transports et à amortir l'effet désavantageux exercé sur l'état actuel des relations commerciales. Dans certains cas, ils ont demandé des montants déterminés de relèvement. La méthode employée pour calculer les majorations ressemble dans ses grandes lignes à celle que nous avons établie au cours de certaines causes précédentes relatives au tarif général...

Dans d'autres cas également, l'allocation de relèvements importants troublera inévitablement les relations commerciales déjà établies, au point qu'il sera impossible d'y remédier de façon à maintenir l'ancien état de concurrence.

Les requérants nous ont assuré qu'ils voulaient recourir à des discussions et à une collaboration libres avec les expéditeurs et les représentants des marchés afin de trouver et s'efforcer d'appliquer des mesures propres à rétablir aussi complètement que possible l'état de concurrence antérieur. Nous comptons qu'on tiendra intégralement et sans délai les promesses énoncées ci-dessus..."

La Commission a finalement accordé des majorations allant de 20 à 30 p. 100 selon les territoires, mais il est intéressant de noter que des maxima ont été imposés sur les taux majorés de presque chaque denrée.

La cause Ex Parte 168 (272 I.C.C. 695), de décembre 1948, comportait une demande de majorations provisoires, sur avis à court terme, de tous les tarifs-marchandises et taxes de base. Les relèvements variaient en certains

territoires: ils seraient, par exemple, de 6 p. 100 dans les régions Est et Sud, de 5 p. 100 en certaines régions de l'Ouest et de 4 p. 100 dans d'autres, et ainsi de suite.

Des majorations provisoires furent immédiatement autorisées. Des majorations maxima furent imposées à des denrées telles que les fruits, les légumes, le bois d'œuvre, le sucre et d'autres.

Dans la cause *Ex Parte 168* (276 I.C.C. 9), de mai 1949, à la suite d'une audition subséquente à la cause des relèvements provisoires, la Commission américaine a accordé des majorations des tarifs de base des marchandises, de 10, 9 et 8 p. 100 selon les territoires. Les chemins de fer avaient demandé en premier lieu une augmentation de 8 p. 100, puis, modifiant leur demande, ont réclamé un relèvement de 13 p. 100.

Dans cette cause, la Commission passe en revue les huit majorations accordées depuis le début de la seconde Guerre mondiale et il est intéressant de noter les relèvements de tarifs de certains groupes de marchandises, par exemple:

- 70 p. 100 sur les produits fabriqués;
- 48·8 p. 100 sur les produits miniers;
- 54·7 p. 100 sur les produits agricoles;
- 66 p. 100 sur les produits du bétail et les produits forestiers.

La Commission a relevé les différences qui existent entre les taux de régions concurrentielles, différences "qui ne méritent pas d'être appelées des écarts, mais qui ont une haute importance pour les expéditeurs."

Elle a relevé les tarifs sur le bois d'œuvre, "dont l'objet était jusqu'à présent de conserver les rapports actuels de tarifs" sur le bois de construction de l'Ouest et du Sud, dans le principal territoire qui en utilise.

Elle a déclaré en outre ce qui suit:

"Il incombe aux voiturier requérants d'établir et de maintenir des taux conformes à la loi. Il leur revient de calculer et de soumettre à l'examen des expéditeurs, de bonne foi, le plus rapidement possible et dans un esprit de collaboration, les tarifs qui, à leur avis, corrigeront les anomalies."

Il convient de noter que des maxima ont été imposés aux tarifs sur le minerai de fer et l'antracite et que le lignite reçoit un traitement différent de l'antracite. Des maxima furent aussi imposés aux tarifs des fruits, des légumes, du sucre, du bois d'œuvre, et aux tarifs combinés.

Les décisions rendues par l'*Interstate Commerce Commission* ont été longuement étudiées dans le présent rapport, non seulement parce que certaines d'entre elles ont été invoquées comme arguments aux audiences, mais aussi parce qu'elles font ressortir la similitude des problèmes qui se posent aux États-Unis et au Canada, et les difficultés qu'ils soulèvent.

En 1946, lorsqu'elle accorda une majoration de 20 p. 100, l'*Interstate Commerce Commission* déclara ce qui suit:

"Le problème actuel porte sur tous les tarifs et taxes de transport des marchandises et tous les prix de voyage des compagnies ferroviaires et d'un bon nombre d'autres voituriers du pays grands ou petits. Notre décision *influera directement sur le volume de la production et des ventes* des diverses industries du pays, ainsi que sur *la prospérité des diverses régions* et de l'industrie des transports. Elle exercera son action sur les forces de stabilisation ou de dislocation économique... Aucune autre cause n'a fait l'objet d'une étude plus approfondie de notre part." (*Ex Parte 162*, 266 I.C.C. 613.)

Une majoration de 20 p. 100 sur les tarifs-marchandises de base fut accordée, mais il y eut plusieurs exceptions. Ainsi: les produits agricoles (15 p. 100),

le bétail et les produits du bétail (15 p. 100), et nombre de catégories de marchandises furent soumis à des majorations maxima, calculées en cents par 100 livres.

Cette déclaration et les mesures prises subséquemment sont importantes. La cause fait ressortir la valeur des décisions des tribunaux qui règlent les questions relatives aux tarifs-marchandises, aussi bien que les effets possibles de ces décisions sur la production et la distribution, de même que sur la prospérité des régions intéressées.

CONCLUSIONS

1. Les demandes de majorations uniformes de tous les taux de transport prennent pour acquis, bien à tort, que toutes les marchandises peuvent, dans n'importe quelles conditions, absorber un montant égal de majoration.
2. Il est vrai que si les majorations uniformes conservent les écarts de tarifs du point de vue pourcentage, elles dérangent ces écarts lorsqu'ils sont traduits en cents par 100 livres (ou autre unité de mesure), du moins en ce qui touche les expéditeurs et les consignataires, et c'est là un facteur très important pour eux.
3. Les majorations uniformes accentuent le désavantage dont les expéditeurs et les consignataires à longue distance sont déjà victimes.
4. Le remède à la situation ne consiste pas à interdire ces majorations par une mesure législative ou autre; c'est aux compagnies ferroviaires elles-mêmes qu'il appartient de la corriger. Celles-ci devraient étudier tous les aspects de la situation du trafic et présenter à la Commission des transports (conformément aux précédents susmentionnés) des propositions indiquant non seulement leur besoin maximum de majorations proportionnelles, mais aussi, entre autres détails, diverses majorations par pourcentages sur différentes marchandises, des majorations déterminées au lieu de majorations proportionnelles si elles sont plus convenables et, en certains cas, des majorations maxima calculées en cents par 100 livres ou d'après une autre mesure. Il conviendrait d'étudier avec un soin spécial la question du transport à longue distance et celle des tarifs imposés aux produits de base (matières premières). Les compagnies ferroviaires devraient être en mesure de procéder de cette façon, surtout maintenant qu'elles disposent de nouvelles méthodes statistiques. Si elles n'abordent pas le problème de cette manière, il incomberait à la Commission des transports de les y contraindre. L'"Analyse des bordereaux d'expédition" entreprise par cette dernière, contribuera sans doute à lui fournir cette "statistique contrôlée du trafic" qui lui est nécessaire et qui, de son aveu, ne figurait pas dans la demande de majoration de 30 p. 100.
5. Il n'est pas nécessaire, pour atteindre le but visé, de recourir à une modification législative, qui ne saurait prévoir jusqu'au moindre détail. Chaque cas doit être jugé à sa valeur propre; les considérations varieront en fonction des conditions économiques différentes; cette différenciation s'appliquera sans doute dans le cas des faibles augmentations aussi bien que dans le cas des plus fortes. C'est le coup brutal porté à l'économie par de fortes majorations uniformes qui crée la difficulté. Les compagnies ferroviaires aussi bien que la Commission des transports devraient porter une attention toute particulière à cette réalité.

6. La déclaration du commissaire MacPherson, exprimée lors de la cause relative à la majoration précitée de 16 p. 100 semble placer la question sous son vrai jour.

RECOMMANDATIONS

Aucune mesure législative traitant de majorations uniformes n'est recommandée. La Loi des chemins de fer, dans sa forme actuelle, donne à la Commission des transports l'autorité voulue pour régler les questions de ce genre.

Il est à souhaiter qu'en étudiant toutes les causes à venir de majorations, la Commission des transports et les compagnies ferroviaires tiendront compte, comme il se doit, des réflexions exposées dans le présent chapitre.

2. ASSIETTE DES TARIFS ET TAUX DE RÉMUNÉRATION

Le Pacifique-Canadien a prié la Commission royale de recommander l'addition du paragraphe suivant à l'article 325 de la Loi des chemins de fer:

“Les tarifs ne seront censés être justes et raisonnables que si, considérés dans leur ensemble, ils suffisent à assurer une rémunération équitable du capital investi dans les biens ferroviaires de la Compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien; en outre, la Commission peut de temps à autre fixer le capital investi servant d'assiette au calcul de la rémunération, de même que le taux de ladite rémunération.”

La proposition a été formulée à la suite du mémoire des Chemins de fer Nationaux du Canada relatif à leur nouvelle capitalisation. Le Pacifique-Canadien a affirmé que ce projet des Chemins de fer Nationaux constituait une menace possible à la continuité de sa compagnie à titre d'entreprise privée. La modification proposée tend à parer à une telle menace.

En présentant la modification, l'avocat du Pacifique-Canadien a fait la déclaration suivante:

“Si, dans l'intérêt public, le Pacifique-Canadien doit demeurer une société privée, et je suis d'avis qu'il doit le demeurer, il est nécessaire de protéger le capital investi dans cette entreprise ainsi que d'attirer de nouveaux capitaux.”

A l'appui de la modification proposée, le Pacifique-Canadien a soutenu ce qui suit:

1. La “méthode des besoins”, dont on s'est servi lors de causes récentes relatives aux tarifs, est trop incertaine et trop litigieuse pour constituer une façon juste et équitable de fixer le niveau général des tarifs et “la méthode la plus expéditive et la plus satisfaisante de fixer un niveau juste et raisonnable des tarifs-marchandises consiste à appliquer le principe d'une rémunération convenable calculée d'après une assiette raisonnable”;
2. L'application de cette dernière méthode serait d'un grand profit à la Commission des transports, au public et aux chemins de fer;
3. L'adoption de cette dernière méthode éliminerait la plupart des controverses et des problèmes soulevés lors de causes récentes impliquant la manière de considérer d'autres revenus, ainsi que la répartition des intérêts et des dividendes; en conséquence, la Commission des transports serait en mesure de régler les causes relatives aux tarifs beaucoup plus expéditivement que par le passé; et
4. La méthode des besoins est inéquitable en ce sens qu'elle ne tient pas compte des bénéfices excédentaires que les actionnaires ont placés de nouveau dans les biens ferroviaires et qui leur donnent droit à un rendement.

La Compagnie des chemins de fer Nationaux s'est opposée à la modification proposée, de même que toutes les provinces dont les représentants ont témoigné devant la Commission royale, à l'exception des gouvernements de l'Île du Prince-Édouard et de Terre-Neuve, qui n'ont pas traité de la proposition.

ATTITUDE DES PROVINCES AU SUJET DE LA CONTINUITÉ DU PACIFIQUE-CANADIEN À TITRE D'ENTREPRISE PRIVÉE

A l'exception de l'Île du Prince-Édouard, qui a préconisé l'unification et l'étatisation des deux grands réseaux, et de Terre-Neuve, qui ne s'est pas prononcée sur la question, toutes les provinces ont soutenu que le Pacifique-Canadien devrait demeurer en activité à titre d'entreprise privée. Si nous signalons ce fait, c'est parce qu'il semble bien que la modification proposée vise essentiellement à protéger le statut d'entreprise libre du Pacifique-Canadien.

DÉCISIONS DÉJÀ RENDUES PAR LA COMMISSION DES TRANSPORTS

En 1911, lors de l'audition de la cause du *Dawson Board of Trade c. la White Pass and Yukon Railway Company* (6^e rapport de la Commission des chemins de fer du Canada, pages 382-383), cette dernière déclarait ce qui suit:

"Il est à peine nécessaire de dire que c'est le devoir de la Commission de protéger le capital souscrit dans un chemin de fer par ses actionnaires, de même qu'elle doit protéger le public contre les exactions de ceux qui exploitent le chemin de fer pour les actionnaires. S'il était démontré que les taux existant auparavant sur cette ligne de chemin de fer ne produisaient qu'un revenu suffisant pour acquitter les frais d'entretien du chemin et du roulant, du trafic et du transport, les frais généraux et les dépenses fixes, ainsi que pour verser un dividende équitable aux actionnaires à même l'argent réellement placé dans l'entreprise, je refuserais de souscrire à la réduction de ces taux lors même qu'ils seraient les plus élevés au monde."

Elle ajoutait ce qui suit:

"Aucune commission de régie n'a le droit de formuler une ordonnance qui aurait pour effet d'anéantir la productivité financière du capital placé de bonne foi dans l'entreprise de service public; le capital ainsi investi devrait pouvoir rapporter des dividendes équitables et raisonnables."

En 1914, dans la cause relative aux taxes de l'Ouest (17 C.R.C. 123), la même Commission déclarait ce qui suit:

"Indirectement, cela va de soi, on tient compte, ou du moins, on devrait toujours tenir compte de la nécessité de permettre aux compagnies de chemins de fer d'obtenir le capital supplémentaire requis pour l'extension des services et l'amélioration des installations; il est également nécessaire d'agrandir les terminus de temps à autre, dans les anciennes régions du pays, cela indépendamment de toute question d'équité à l'endroit des chemins de fer. L'intérêt public demande que les taux exigés par les compagnies de chemins de fer soient de nature à attirer les capitaux ainsi qu'à rendre négociables les valeurs ferroviaires."

En étudiant la thèse de l'avocat voulant que les taxes soient calculées d'après les profits réalisés dans l'exploitation de la ligne la moins rémunératrice, la Commission déclarait ce qui suit:

"...on devrait envisager la question des tarifs en fonction des nécessités du trafic de l'Ouest canadien ainsi que d'une juste rémunération à l'endroit de la compagnie, sans tenir aucun compte des réserves de la société ni de son passif."

Elle ajoutait:

"Toute entreprise industrielle a droit à un surplus raisonnable en outre de ses dépenses fixes et de ses dividendes. Une compagnie de chemins de fer aussi a droit à un bénéfice raisonnable."

En 1920, lors de l'audition de la cause: Edmonton, Dunvegan et la Colombie-Britannique c. *Central Railways* (26 C.R.C. 153), la Commission des chemins de fer faisait la déclaration suivante:

"On ne devrait imposer une augmentation—toujours onéreuse—des taux que dans les cas où cette mesure peut se légitimer entièrement. Ajoutons qu'à l'appui de la demande actuelle des chemins de fer en vue d'obtenir une augmentation générale de leurs tarifs, de nombreuses preuves ont été fournies en confirmation de ce fait bien connu, à savoir qu'au cours de la période écoulée depuis 1914, les frais d'exploitation des réseaux ferroviaires ont à peu près doublé, cependant que les relèvements de tarifs étaient loin d'atteindre la même proportion. Les lourds devoirs que le Parlement a imposés aux commissaires obligent ces derniers à conclure que des taux insuffisamment rémunérateurs sont préjudiciables non seulement à la compagnie ferroviaire intéressée, mais aussi—et c'est là un aspect plus large et plus important de la question—au public qu'elle dessert; car, si les taux ne constituent pas une suffisante

rémunération des services, la valeur de ces derniers tendra à diminuer et il sera de plus en plus difficile d'obtenir les facilités essentielles à la marche du trafic."

La même année, lors de l'audition de la cause des gouvernements du Manitoba et de la Saskatchewan c. l'Association des chemins de fer du Canada, (26 C.R.C. 298), la Commission faisait la déclaration suivante:

"En outre, si les tarifs fixés ne sont ni justes ni raisonnables à l'égard des chemins de fer aussi bien qu'à l'endroit du public, ce dernier en souffrira d'autant plus qu'aucune compagnie ferroviaire forcée d'exploiter à perte ne pourra fournir de bons services ni les installations nécessaires à la manutention du trafic."

Le porte-parole de la Commission ajoutait ce qui suit:

"On admettra, je pense, qu'une compagnie de chemins de fer organisée par des gens loyaux et gérée par des administrateurs compétents devrait être en mesure non seulement de faire profiter raisonnablement l'argent placé dans ces entreprises, mais encore de disposer d'un montant qui lui permette d'acquitter intérêts et dépenses justifiées, et, de façon générale, de conserver le crédit et la considération dont elle jouit dans le monde financier."

En 1927, lors de l'enquête générale sur les tarifs-marchandises (33 C.R.C. 127), la Commission déclarait ce qui suit:

"Il est indiscutable que les chemins de fer doivent encaisser des recettes suffisantes pour exploiter efficacement leur entreprise, pourvoir à tous leurs besoins légitimes et faire profiter raisonnablement l'argent placé dans ces entreprises. La Commission n'ignore pas son devoir à cet égard et ce besoin pécuniaire des compagnies de chemins de fer a été pleinement reconnu même par ceux qui, dans des cas particuliers, ont demandé l'abaissement de tarifs qui frappaient leurs produits. Nous convenons tous que les tarifs ne peuvent être abaissés au point de paralyser l'exploitation des lignes ou d'empêcher le développement des réseaux, dans la mesure exigée par les progrès sans cesse grandissants du pays."

Et plus loin:

"La Commission est un organisme de régie des tarifs institué par le Parlement et chargé formellement—ainsi que le précise l'arrêté en conseil—de fixer, de déterminer et de mettre en vigueur des tarifs-marchandises justes et raisonnables, à la lumière du principe de la rémunération équitable. Si un tel organisme autorisait ou recommandait, à l'égard des tarifs-marchandises, des diminutions ou des rajustements dont l'effet serait de réduire toute compagnie ferroviaire exploitant au pays un vaste service de transport à une situation financière telle qu'il lui faudrait envisager la possibilité d'un déficit ou d'un découvert ne lui permettant pas d'acquitter les dépenses fixes et les dividendes... cet organisme agirait directement à l'encontre de ses règles statutaires, il manquerait aux intérêts les plus vitaux du pays et ne se conformerait pas à l'intention véritable qui animait le comité du Conseil privé, quand ce comité déléguait à la Commission la tâche de faire enquête sur l'entière structure des tarifs-marchandises."

Il découle ce qui suit des déclarations qui accompagnent les décisions mentionnées ci-dessus: (1) la Commission des transports applique depuis longtemps la règle de ne rendre aucune ordonnance susceptible de menacer la sécurité des capitaux effectivement placés dans les entreprises de transport; (2) depuis nombre d'années, la Commission tient tout au moins comme établi que le voiturier a droit à une "juste rémunération du capital investi de bonne foi dans le service d'utilité publique"; (3) ledit capital devrait pouvoir rapporter des "dividendes équitables et raisonnables"; (4) les tarifs devraient être de nature à attirer les capitaux à l'entreprise; (5) une compagnie de chemins de fer est en droit de réaliser des bénéfices raisonnables et, (6) les tarifs devraient permettre à la compagnie de continuer à jouir de son crédit et de sa considération dans le monde financier.

La Commission des transports a cependant établi non moins clairement qu'il lui appartient en outre d'assurer des tarifs justes et raisonnables non seulement à l'endroit des chemins de fer mais aussi des expéditeurs et des consignataires.

Le 30 mars 1948, en rendant sa décision dans la cause en majoration de 21 p. 100, le commissaire en chef a traité la question du taux de la rémunération, et après avoir fait allusion à la règle en vigueur à cet égard aux États-Unis, il déclarait:

"La Loi des chemins de fer du Canada ne précise rien au sujet du mode de procéder de la Commission, ni des facteurs dont la Commission devrait tenir compte en matière de tarification. En vertu de la Loi des chemins de fer, la Commission des transports est chargée de "fixer, de déterminer et de mettre en vigueur des tarifs équitables et raisonnables, ainsi que de changer et de modifier les tarifs selon que peuvent à l'occasion l'exiger des circonstances nouvelles ou le coût du transport."

"Lors des causes antérieures relatives aux tarifs des chemins de fer à vapeur, la Commission des transports n'a pas fondé ses décisions sur le rapport entre le revenu net d'exploitation ferroviaire et les capitaux engagés dans les biens ferroviaires qui servent aux fins du transport. Dans leur présente requête, les chemins de fer ne nous demandent pas non plus de fixer le taux de rémunération de ces capitaux.

"Je suis toutefois d'avis que nous pourrions à bon droit tenir quelque peu compte du taux de rémunération des montants engagés par les chemins de fer dans les biens ferroviaires servant aux fins du transport, en le prenant comme pierre de touche de la modération des tarifs. Une des difficultés auxquelles on se heurte, cependant, réside dans l'évaluation de ces biens ferroviaires.

"On n'a jamais entrepris de calculer la valeur des capitaux engagés dans les biens ferroviaires qui servent à des fins de transport au Canada. Mais cette question est beaucoup trop vaste et trop complexe pour être étudiée ici.

"A titre d'exemple seulement, signalons qu'en s'appuyant sur leurs pièces documentaires de base, le National-Canadien et le Pacifique-Canadien nous ont soutenu que même si les tarifs-marchandises étaient augmentés de 30 p. 100, compte tenu du volume du trafic prévu au moment où cette documentation était rassemblée, le taux de rémunération n'excéderait guère 3 p. 100. On estime à environ 5½ p. 100 le taux de rémunération convenable dans le cas de tous les chemins de fer de première catégorie aux États-Unis."

Le commissaire passe alors à l'étude des "besoins pécuniaires" des deux compagnies ferroviaires et s'arrête à considérer diverses questions, notamment les dépenses fixes et les dividendes, les additions et améliorations, l'entretien des voies, des installations et du matériel, la dépréciation et la prévision du revenu d'exploitation des chemins de fer. Au sujet des "besoins pécuniaires" des compagnies ferroviaires, il affirme:

"Il est de toute évidence que les compagnies requérantes ont prouvé que leur position financière réclamait qu'elles fissent de plus fortes recettes pour être en mesure de continuer à fournir au pays tout entier des services de transport suffisants et efficaces, indispensables à notre économie, de l'aveu général. Cette situation n'est pas attribuable aux chemins de fer, mais à la forte augmentation des frais d'exploitation résultant de la hausse marquée du coût des matériaux, ainsi que du relèvement des traitements et des salaires. Seul un relèvement des tarifs et des taxes permettra aux compagnies ferroviaires de faire face à cette grave situation.

"Il s'agit maintenant d'examiner et de décider s'il convient qu'une des deux compagnies, et laquelle, exerce une autorité en matière de tarifs.

"Le National-Canadien et le Pacifique-Canadien sont les deux seules compagnies dont les réseaux s'étendent à l'ensemble du pays. Au cours de ces délibérations, l'examen de la situation financière des chemins de fer s'est borné presque entièrement à ces deux vastes réseaux transcontinentaux. Les différentes autres compagnies ne desservent, en général, que des régions relative-

ment peu étendues. Il semble donc évident qu'aucune de ces dernières ne saurait constituer un critère qui puisse servir à juste titre à fixer des tarifs justes et raisonnables à l'endroit des chemins de fer et des usagers."

Le commissaire en chef évalue ensuite le montant des "recettes déficitaires" du Pacifique-Canadien en se fondant sur les "besoins" de cette compagnie établis en fonction des dividendes, des dépenses fixes et d'une marge excédentaire; il fallait selon lui, augmenter les tarifs de 21 p. 100 "pour permettre à la Compagnie du Pacifique-Canadien de réaliser le revenu supplémentaire requis". Il ajouta: "J'autoriserais donc les compagnies de chemins de fer à imposer un relèvement général de leurs tarifs-marchandises." Il prévoyait que cette mesure permettrait au Pacifique-Canadien de "produire à la fin du présent exercice financier de 1948 un bilan équilibré ainsi que de réaliser un léger surplus au chapitre du transport ferroviaire. Quant au National-Canadien, il se peut que cette mesure ne suffise pas à faire face à tous ses besoins pécuniaires."

Lorsque, le 20 septembre 1949, la Commission des transports rendit sa décision, qui constituait à la fois une révision de la cause en majoration de 21 p. 100 et une étude de la requête présentée par les compagnies en faveur d'une majoration de 20 p. 100, la question de l'assiette du tarif et du taux de rémunération revint sur le tapis. Le commissaire en chef déclara à ce propos:

"L'avocat du Pacifique-Canadien essaya de démontrer qu'une assiette du tarif avait été établie, à la suite de justes déductions sur la pièce 49-49 et des témoignages à l'appui. Les intimés refusèrent d'admettre que les requérants étaient libres, lors de l'audition de la requête, de fonder cette dernière sur un taux de rémunération calculé d'après une assiette des tarifs. Devant cette objection, les requérants ne tentèrent pas de modifier leur demande de façon à offrir à la Commission des transports, comme autre solution au problème des besoins pécuniaires du Pacifique-Canadien, l'occasion de traiter à fond de la question d'un taux équitable de rémunération calculé d'après une assiette des tarifs. Toutefois, en raison de l'importance accordée aux témoignages et aux arguments de l'avocat des requérants en faveur d'une assiette des tarifs, j'estime opportun de formuler ici quelques observations.

"Il est important de se rappeler que lors de la cause en majoration de 21 p. 100 on n'a pas fourni en faveur de l'assiette des tarifs proposée les témoignages et les documents qui ont été portés à notre connaissance à l'occasion de la présente demande. Dans la cause qui nous occupe, la compagnie a déposé nombre de documents nouveaux concernant la valeur de ses biens; elle a également demandé à la Commission des transports de déclarer ce qui, dans les circonstances, constitue une assiette des tarifs et un taux de rémunération équitables. De l'avis de la compagnie, une telle décision serait une pleine confirmation du caractère modéré, pour les chemins de fer et les expéditeurs, du relèvement des tarifs qui fait l'objet de la présente demande."

Puis, après une étude de la pièce documentaire présentée par la compagnie, le commissaire en chef déclara:

"Il pourrait être avantageux de pouvoir souscrire aux déclarations du représentant de la compagnie, et désavantageux, du point de vue de toutes les parties, de calculer une assiette des tarifs par d'autres méthodes. Je ne crois cependant pas que de telles considérations m'autorisent à décider, sans recourir à de nouvelles preuves et à de plus amples recherches, que les placements ont été effectués avec prudence et que la compagnie a rendu un compte suffisant de ses recettes. En dépit des très sérieux et habiles arguments de l'avocat du Pacifique-Canadien et des témoignages des savants spécialistes, je souscris donc à l'avis formulé au nom de la Saskatchewan et du Comité du transport des Maritimes, savoir qu'il faudra apporter un nombre de preuves beaucoup plus grand que celui des preuves actuelles pour que nous décidions en connaissance de cause que la pièce justificative et les témoignages à l'appui permettent de conclure qu'une assiette des tarifs avait été établie aux fins d'étudier la présente demande."

A cette occasion on étudia de nouveau les "besoins pécuniaires" du Pacifique-Canadien et l'on s'entendit pour accorder une augmentation provisoire de 8 p. 100 en considérant l'insuffisance des recettes de la compagnie, compte tenu des sommes qui lui sont nécessaires pour couvrir les dépenses fixes, les dividendes et la marge excédentaire.

La majoration de 8 p. 100 fut subséquemment portée à 16 p. 100 en vertu d'une décision que rendait la Commission des transports le 1^{er} mars 1950 à la suite d'un appel à la Cour suprême du Canada, et plus tard à 20 p. 100. La décision était fondée dans chaque cause sur la somme estimative qui manquait au Pacifique-Canadien pour faire face à ses "exigences financières".

Résumons les considérations qui précèdent:

1. Au cours de la réglementation tarifaire au Canada, la Commission des transports n'a jamais fixé le niveau des tarifs ferroviaires d'après la méthode de l'assiette des tarifs et du taux de rémunération.
2. Lors des causes en majoration de la période d'après-guerre, la Commission des transports s'est servie du Pacifique-Canadien comme d'un "critère" ou guide ou mesure pour fixer le taux de la majoration qu'il convenait d'accorder aux chemins de fer du Canada, même si ses membres ont déclaré qu'il convenait de tenir un certain compte des besoins pécuniaires du National-Canadien et "... de ceux de toutes les compagnies ferroviaires".
3. Lors de la décision qu'elle rendait le 20 septembre 1949, la Commission des transports a déclaré manquer de preuves lui permettant de fixer soit "une assiette des tarifs" soit "la valeur des capitaux engagés dans les biens ferroviaires" du Pacifique-Canadien, valeur qui lui aurait permis de calculer un taux équitable de rémunération.

USAGE SUIVI AUX ÉTATS-UNIS

Lorsqu'en 1920 le *Transportation Act* fut adopté aux États-Unis, on considéra cette mesure comme "foncièrement utile" et l'on acclama ses dispositions relatives à la règle tarifaire comme la promesse d'une "solution" au problème ferroviaire.

Inscrite dans l'*Interstate Commerce Act* à titre d'article 15a, cette règle se lit comme il suit:

"Dans l'exercice de son pouvoir de prescrire des taux justes et raisonnables, la Commission doit adopter, modifier, établir ou rajuster les tarifs de telle sorte que les voituriers considérés dans leur ensemble (ou comme formant un tout dans les limites de chacun des groupes ou des territoires tarifaires que la Commission pourra désigner de temps à autre) et gérant leur entreprise loyalement, avec succès et économiquement, sans faire de dépenses immodérées en matière d'entretien des voies, des bâtiments et du matériel, retirent un revenu total annuel net d'exploitation équivalant, autant que possible, à une rémunération équitable de la valeur totale des biens que lesdits voituriers réservent et utilisent à l'entreprise de transport; toutefois, la Commission doit jouir d'assez de latitude pour modifier ou rajuster tout tarif qu'elle jugerait injuste ou immodéré et pour prescrire des tarifs différents dans diverses régions du pays."

Tout en fixant, pour les deux premières années, le taux de rémunération à 5½ p. 100, le Congrès autorisa l'*Interstate Commerce Commission* à hausser ce taux de ½ p. 100 pour tenir compte de la plus-value des biens d'immobilisation capitalisables.

(La constitution des États-Unis stipule que les biens privés ne doivent pas être expropriés sans qu'une juste indemnité ne soit versée au propriétaire. On se voit donc contraint de veiller à ce que les lois respectent cette mesure

de sauvegarde du droit de propriété. La constitution canadienne ne prévoit pas de pareille restriction. Le Parlement est libre de prescrire tout mode de réglementation qui est à ses yeux juste et raisonnable.)

Cette règle statutaire en matière de tarification n'a pas permis à l'ensemble des chemins de fer d'obtenir un profit équitable proportionné à la valeur réelle de leurs biens. C'est pourquoi, en 1933, l'article 15a fut remplacé par le suivant (qui est à peu près identique à l'article 15a présentement en vigueur) :

"En prescrivant, conformément à ses pouvoirs, des taux justes et raisonnables, la Commission doit prendre en considération divers facteurs, notamment l'effet des tarifs sur le mouvement du trafic; la nécessité d'assurer, dans l'intérêt public, des services suffisants et efficaces de transport ferroviaire au coût le moins élevé, compatible avec la fourniture de ces services enfin, la nécessité de permettre aux voituriers dont l'entreprise est gérée loyalement, économiquement et avec succès de retirer un revenu qui les mette en mesure de fournir ces services."

Il est intéressant de noter qu'au cours des années écoulées entre 1921 et 1933 (dates inclusives), le taux de rémunération des placements, qu'on était parvenu à fixer par la méthode d'évaluation, variait, en ce qui a trait aux chemins de fer de première classe aux États-Unis, de 1.24 à 4.96 p. 100 et de 1.43 à 5.5 p. 100 entre les années 1933 et 1944. En aucune année durant cette période le taux de rémunération n'a atteint 5 $\frac{3}{4}$ p. 100.

Bien que les chemins de fer n'aient pu parvenir à réaliser le taux de rémunération autorisé, l'*Interstate Commerce Commission*, au lieu de majorer les tarifs, ordonna en 1922 de les abaisser. En 1926 et 1931, elle rejeta des demandes de majorations présentées à la suite de la crise économique qui sévissait. Jamais au cours des cinq années écoulées entre 1931 et 1935, le taux de rémunération n'a atteint même 2 p. 100.

Sans doute, l'*Interstate Commerce Commission* fixe en fonction des recettes nettes d'exploitation le taux de rémunération des capitaux placés par l'ensemble des compagnies dans les biens servant aux services du transport ferroviaire; ensuite, l'évaluation de ces biens a coûté d'énormes sommes et a duré plusieurs années; enfin, la Commission s'en est constamment tenue au rapport entre les recettes nettes d'exploitation et les capitaux placés dans les biens ferroviaires. Malgré tout, elle n'en a pas moins jugé impraticable d'autoriser des tarifs qui garantiraient un taux de rémunération équitable à l'ensemble des chemins de fer des États-Unis.

On peut résumer ainsi les constatations faites aux États-Unis:

1. La loi de 1920, qui tendait à établir une règle statutaire visant la "juste rémunération", se révéla inapplicable;
2. La Commission constata qu'il était impossible de prescrire des tarifs susceptibles de garantir aux chemins de fer considérés dans leur ensemble une juste rémunération des capitaux placés dans les biens ferroviaires;
3. La Commission tient compte de la méthode de la rémunération des capitaux placés dans les biens ferroviaires, mais cette méthode n'est ni la principale ni la seule norme qu'elle utilise pour fixer des tarifs justes et modérés.

POUVOIRS ACTUELS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS

Aucun des témoins qui ont comparu devant la Commission royale n'a paru douter que la Commission des transports, dans le cadre des lois existantes, ait le pouvoir de fixer des tarifs justes et raisonnables d'après la méthode de

l'assiette des tarifs et du taux de la rémunération. Ainsi, avant de présenter la modification proposée, le représentant du Pacifique-Canadien déclarait ce qui suit dans son mémoire:

1. La Commission des transports a le pouvoir voulu pour rajuster de temps à autre le niveau général des tarifs et décider si ces derniers sont équitables à l'endroit de l'expéditeur aussi bien que de la compagnie.
2. L'application de la méthode de la tarification générale fondée sur un taux équitable de rémunération peut s'exécuter sans qu'il faille apporter une modification à la loi.
3. Il conviendrait de laisser à la Commission des transports le soin de décider et de fixer le taux de rémunération qui devrait être rajusté de temps à autre en fonction des fluctuations économiques. En outre, la liberté d'action de la Commission des transports ne devrait être limitée ni par des mesures législatives, ni autrement.

La Commission des transports elle-même n'a jamais mis en doute son droit d'élaborer ses décisions d'après la méthode de l'assiette des tarifs et du taux de rémunération. Déjà en 1948, elle signalait cependant qu'on n'avait jamais entrepris d'évaluer le capital placé dans les biens ferroviaires affectés aux services du transport. A son avis, "il s'agissait là d'un problème trop vaste et trop complexe pour qu'elle fût en mesure de l'étudier dès maintenant." Mais il est à noter qu'elle précisait qu'elle réservait la question pour plus tard.

Les membres du comité judiciaire du Conseil privé ont soutenu que la compétence de la Commission des transports est "la plus étendue possible" et que cet organisme possède "des pouvoirs discrétionnaires quasi absolus dans leur portée et leur exercice."

Il faut donc conclure qu'il est inutile de modifier la Loi des chemins de fer pour conférer à la Commission des transports le pouvoir de fixer des tarifs justes et raisonnables d'après la méthode de l'assiette des tarifs et du taux de rémunération. La Commission en a déjà légalement le pouvoir.

Elle est autorisée à prendre les besoins du Pacifique-Canadien comme norme de la tarification générale, ainsi qu'à utiliser la méthode de l'assiette des tarifs et du taux de rémunération telle qu'elle s'applique à cette compagnie. Il est donc inutile de modifier sur quelque point que ce soit la Loi des chemins de fer.

CONCLUSIONS

En dernière analyse, la modification proposée soulève les questions suivantes:

- a) Convient-il qu'une mesure législative fonde la tarification sur les besoins du Pacifique-Canadien?
- b) Convient-il de fixer, par mesure législative, un minimum juste et raisonnable des tarifs généraux, sous la forme d'un rendement équitable des capitaux placés dans les biens ferroviaires?

1. A notre connaissance, il n'existe aucun pays où, en vertu d'une loi, on prend une compagnie ferroviaire comme critère de la tarification appliquée non seulement à cette dernière, mais à l'ensemble des chemins de fer. Les raisons en paraissent évidentes: a) il se peut que les conditions varient; b) choisir la norme en question serait tenir comme établi que le chemin de fer ainsi pris comme critère est géré avec compétence, qu'il continuera à l'être et qu'il fournira une norme convenable en toutes circonstances; et c) l'adoption d'une telle mesure est présumée servir l'intérêt du pays, des autres chemins de

fer ainsi que de la compagnie en cause. Mais il faut admettre qu'un changement de situation peut fort bien justifier l'adoption d'une norme différente et que les suppositions b) et c) portent à faux. C'est pourquoi il serait malavisé d'entraver la liberté de la Commission en lui imposant une règle statutaire de ce genre.

2. Les constatations faites aux États-Unis et dont nous venons de parler, démontrent clairement qu'il est impossible d'arriver à fixer un minimum statutaire basé sur le principe d'une rémunération équitable. Chacun se rend compte qu'il peut survenir des périodes d'embarras économiques au cours desquelles, quel que fût le minimum statutaire, la Commission des transports serait dans l'impossibilité de fixer des tarifs susceptibles de rapporter un rendement équitable des capitaux placés dans les biens.

3. Les pouvoirs que l'article 325 reconnaît à la Commission des transports et qui autorisent celle-ci à "fixer, à déterminer et à mettre en vigueur des tarifs équitables et raisonnables ainsi qu'à changer et à modifier les tarifs selon que peuvent l'exiger, à l'occasion, des circonstances nouvelles ou le coût du transport", devraient rester aussi étendus et complets qu'ils le sont actuellement, sans subir de limitation comme celle que leur imposerait la modification proposée par le Pacifique-Canadien.

4. La réglementation des tarifs constitue une mesure importante pour le public et les chemins de fer. Son objet est d'assurer des tarifs équitables à l'égard du public et des chemins de fer, puisque ce sont les tarifs qui permettent aux compagnies ferroviaires de poursuivre leur activité tout en réalisant des bénéfices. Des tarifs trop peu élevés compromettent la bonne marche des services ferroviaires, au détriment du public. D'autre part, des tarifs excessifs peuvent paralyser le mouvement du trafic et nuire ainsi au public comme aux chemins de fer. Pour tous ces motifs, on attend des organismes de réglementation qu'ils fixent des tarifs équitables et raisonnables. La Commission des transports est chargée d'établir (1) le niveau général des tarifs et (2) l'équité et la modération de certains tarifs. Tous les tarifs doivent être fixés en vue d'une rémunération totale arrêtée d'avance. Les tarifs ont tendance à se maintenir durant de longues périodes à un certain niveau, qui ne varie qu'en raison des fluctuations de l'économie nationale. Lorsqu'ils sont modifiés, on les étudie dans l'ensemble, et non séparément.

Le rôle que doit jouer la Commission des transports dans la fixation, la détermination et la mise en vigueur de tarifs justes et modérés, implique un devoir à l'égard des chemins de fer et du public; cet organisme doit donc être en mesure d'établir, autant que possible, l'équilibre qui lui permettra d'atteindre l'objectif visé. Mais comme il arrive que les facteurs à considérer varient en fonction de la situation économique, il ne convient pas de classer par ordre de priorité les principes dont s'inspire la Commission des transports. Dans son projet de modification, le Pacifique-Canadien demande que le premier rang soit donné au principe du rendement équitable des capitaux placés, mais l'expérience a démontré que ce facteur ne vient pas toujours en premier, et qu'en période de crise économique, il doit céder à d'autres considérations. Il faut à la méthode de réglementation des tarifs une certaine souplesse, que lui assure la Loi des chemins de fer dans sa forme actuelle.

5. Si le projet de modification du Pacifique-Canadien était adopté, le rôle de la Commission des transports tendrait à être celui d'un simple organisme de supputation d'une assiette des tarifs et d'un taux de rémunération, ainsi que de calcul du montant des relèvements nécessaires à la réalisation de ce dernier taux. Les fonctions de la Commission ne sauraient être étioilées à ce point. Il lui incombe en effet de s'assurer du caractère équitable et modéré des tarifs, en général comme en particulier. Le rendement équitable des

capitaux placés dans les biens ferroviaires constitue peut-être un critère de la tarification ferroviaire, mais il ne doit pas être pris comme le critère unique ou le critère directeur.

RECOMMANDATIONS

La Commission royale ne conseille pas la modification de l'article 325 de la Loi des chemins de fer dans le sens que propose la Compagnie du Pacifique-Canadien.

3. RETARDS DANS LE RÉGLEMENT DES CAUSES EN RECETTES-MARCHANDISES

Le Pacifique-Canadien allègue que le retard considérable à disposer des demandes générales de recettes faites par les chemins de fer constitue pour eux un problème important.

La compagnie a préparé et présenté des mémoires contenant une liste chronologique des événements saillants qui se sont produits au sujet des récentes demandes tarifaires tant au Canada qu'aux États-Unis. Ils sont annexés à la présente section à titre d'appendices "A" et "B" respectivement.

La compagnie a fait remarquer qu'une cause au Canada (maintenant désignée sous le nom de "cause en majoration de 21 p. 100"), occasionnée par une augmentation de salaires devenue effective le 1^{er} juin 1946, est restée en instance du 9 octobre 1946 au 8 avril 1948.

Elle a comparé le temps mis à disposer de la demande canadienne avec celui qu'a exigé le règlement de demandes semblables présentées aux États-Unis devant l'*Interstate Commerce Commission*, alors que, par exemple, dans la cause *ex parte* 162 en 1946, une augmentation provisoire fut accordée soixante-six jours après la production de la demande, et que l'augmentation permanente entra en vigueur sept mois et vingt jours après la présentation de la demande. Des comparaisons semblables dans la cause *ex parte* 166 en 1947 montraient des laps de temps de trois mois et trois jours pour la première augmentation provisoire, deux mois et vingt-trois jours pour la deuxième augmentation provisoire, trois mois et quinze jours pour la troisième augmentation provisoire, et trois mois et quatorze jours pour l'augmentation permanente. Ces causes plaidées devant l'*Interstate Commerce Commission* aux États-Unis furent mises en parallèle avec le retard éprouvé devant la Commission des transports au Canada dans la cause en majoration de 21 p. 100 alors qu'aucune augmentation provisoire ne fut accordée et que l'augmentation permanente ne devint en vigueur que près de dix-huit mois après le dépôt de la demande.

Les deux chemins de fer ont fait savoir qu'un de leurs principaux problèmes au cours des quatre dernières années était le "déséquilibre" entre les recettes et les frais d'exploitation résultant de l'intervalle entre l'augmentation des frais et les ajustements du tarif. On a produit des calculs relatifs aux pertes subies par les compagnies de chemin de fer (plus de 150 millions pour les deux réseaux) comme résultat du soi-disant "intervalle". L'avocat du Pacifique-Canadien, faisant allusion à l'insuffisance des tarifs de ce dernier, a déclaré: "Cela représente 80 millions de pertes qui ne pourront jamais être récupérées par des augmentations de tarif."

On a déclaré que même des délais beaucoup moins prolongés de l'*Interstate Commerce Commission* avaient soulevé des critiques aux États-Unis.

CONCLUSIONS

Il est nécessaire, dans l'intérêt public, que la Commission des transports procède avec la plus grande diligence possible à l'examen des demandes générales concernant les recettes ferroviaires, qu'elles soient faites par les chemins de fer en vue d'obtenir des augmentations de tarifs, ou qu'elles proviennent des expéditeurs réclamant des diminutions de ces mêmes tarifs.

Ces demandes sont toujours présentées en fonction des conditions existantes. Si le règlement traîne pendant des mois ou même des années, il est

probable que les intéressés subiront un tort irréparable. En fin de compte, personne ne profite d'un tel état de choses.

RECOMMANDATIONS

En conséquence, nous recommandons ce qui suit:

Lorsque les chemins de fer, d'une part, ou ceux qui sollicitent une réduction, d'autre part, établissent de prime abord le bien-fondé d'augmentations ou de diminutions de taxes, la Commission des transports devrait prendre en considération l'avantage d'accorder une aide provisoire à la date la plus rapprochée possible, en attendant la décision finale sur la demande. Les recommandations formulées dans un autre chapitre à l'égard de la comptabilité et de la statistique uniformes faciliteront l'adoption de ce mode opportun de procéder.

Aucune mesure législative n'est requise pour donner suite à la recommandation formulée ici sur ce sujet de la plus haute importance. C'est là une question de formalités que la Loi des chemins de fer autorise la Commission des transports à régler de sa propre initiative.

APPENDICE "A"

ABRÉGÉ CHRONOLOGIQUE

1946

- 9 octobre — L'Association des chemins de fer présente une demande d'augmentation de 30 p. 100 des tarifs-marchandises. Le relèvement général des salaires des employés de chemins de fer, qui s'élève à 10c. l'heure, est sur le point d'entrer en vigueur, avec effet rétroactif au 1^{er} juin 1946. Il est prévu qu'une telle augmentation grossira d'environ \$40,300,000 par année la feuille de paie des services d'exploitation de toutes les compagnies intéressées.

1947

- 11 février — Ouverture des audiences de la Commission des transports.

11 février
au
9 mai } Audiences de la Commission des transports, à Ottawa.

22 mai
au
10 juillet } Audiences régionales à
Saint-Jean (N.-B.)
Halifax (N.-É.)
Charlottetown (Î. P.-É.)
Regina (Sask.)
Vancouver (C.-B.)
Edmonton (Alb.)
Winnipeg (Man.)
Toronto (Ont.)
Montréal (P.Q.)

14 juillet
au
14 août } Audiences à Ottawa.

22 septembre
au
17 octobre } Audiences à Ottawa.

- 10 novembre }
 au } Audiences à Ottawa.
 17 décembre }
- 17 décembre — Jugement pris en délibéré après 150 jours, soit 122 jours d'audition de témoignages et 28 jours de plaidoiries.
- 1948
- 30 mars — Jugement rendu, autorisant une augmentation de 21 p. 100. Ordonnance n° 70425—Ordonnance formelle de la Commission.
- 2 avril — Télégramme du premier ministre de la C.-B. au premier ministre du Canada demandant la suspension de l'augmentation de 21 p. 100.
- 3 avril — Télégrammes du premier ministre du Manitoba et du *Board of Trade* des Maritimes au Gouverneur en conseil demandant la suspension.
- 5 avril — Dépôt de tarifs applicables le 8 avril et augmentant les taux de 21 p. 100. Télégramme du premier ministre de l'Alberta au premier ministre du Canada demandant la suspension.
 Autre télégramme du *Board of Trade* des Maritimes au Gouverneur en conseil demandant la suspension.
- 7 avril — Télégramme du premier ministre de la Saskatchewan au premier ministre du Canada demandant la suspension.
 C.P. 1486 refusant de suspendre l'augmentation de 21 p. 100.
 C.P. 1487 ordonnant à la Commission d'instituer une enquête générale.
- 8 avril — L'augmentation de 21 p. 100 entre en vigueur.
- 12 avril — La Commission annonce la tenue d'une enquête générale sur les tarifs-marchandises.
- 26 avril — Les premiers ministres provinciaux rencontrent le cabinet fédéral et soumettent un mémoire.
- 14 juillet — On annonce une augmentation des salaires de 17 cents l'heure, rétroactive au 1^{er} mars 1948.
- 20 juillet — Les premiers ministres provinciaux rencontrent de nouveau le cabinet fédéral à Ottawa, soumettent un autre mémoire et déposent une requête en appel.
- 27 juillet — L'Association des chemins de fer présente une requête d'augmentation de 20 p. 100 (majoration provisoire de 15 p. 100) et demande à la Commission des transports de fixer l'audition de ladite requête "à une date aussi rapprochée que possible en septembre prochain".
- 9 septembre — Le Pacifique-Canadien reçoit avis de motion des provinces, en date d'août, demandant la suspension de toutes procédures relatives à la demande de majoration de 20 p. 100 en attendant la décision sur l'appel au gouverneur en conseil.
- 21 septembre — Audition de la motion de sursis des provinces, et demande des chemins de fer de fixer une date rapprochée pour l'audition. Le commissaire en chef déclare que les engagements de la Commission ne lui permettent pas de procéder à l'audition avant la fin de l'année, et il fixe au mardi 11 janvier la date du commencement de ladite audition.
- 27 et 28 sept.— Audition de l'appel devant le Gouverneur en conseil.
- 12 octobre — C.P. 4678 ordonnant une révision de la cause en majoration de 21 p. 100.
- 29 décembre — C.P. 6033 instituant une commission royale.
- 1949
- 11 janvier }
 au } Audiences de la Commission des transports pour reviser la cause en
 24 février } majoration de 21 p. 100 et étudier la demande de majoration de
 20 p. 100.
- 28 mars }
 au } Continuation des audiences ci-dessus.
 5 avril }

- 5 avril — Jugement pris en délibéré après 21 jours d'audition de témoignages et 7 jours de plaidoiries.
- 22 septembre — Jugement rendu, autorisant une augmentation provisoire de 8 p. 100.
- 6 octobre — Le Pacifique-Canadien demande à la Commission l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada.
- 11 octobre — L'augmentation provisoire de 8 p. 100 entre en vigueur.
- 27 octobre — La Commission des transports accorde l'autorisation de porter la cause en appel.
- 31 octobre — Le juge en chef du Canada ordonne que la cause en appel soit déposée le ou avant le 21 novembre 1949, que les factums des parties soient déposés le ou avant le 30 novembre 1949, et que l'audition de l'appel soit fixée au 5 décembre 1949.
- 5, 6, 7 et 8 décembre — Plaidoiries en appel devant la Cour suprême du Canada. Prenant le jugement en délibéré le 8 décembre, le juge en chef annonce que ledit jugement sera rendu le 22 décembre.
- 22 décembre — Jugement de la Cour suprême du Canada à l'effet que la Commission des transports a manqué à l'obligation que lui impose la Loi des chemins de fer en ne décidant pas définitivement de la demande de majoration de 20 p. 100.
- 23 décembre — A la demande de l'Association des chemins de fer, le commissaire en chef fixe au 2 février l'audition de la cause en vue d'une décision finale, sous réserve des représentations des provinces qui seront entendues le 3 janvier 1950.
- 1950
- 3 janvier — Audience de la Commission des transports; le 2 février est confirmé comme la date de l'audition de la cause.
- 2, 3, 6 et 7 février — La Commission des transports entend la requête demandant une décision finale. Jugement pris en délibéré le 7 février.
- 1^{er} mars — La Commission des transports rend jugement, autorisant un relèvement de 16 p. 100 pour remplacer l'augmentation provisoire de 8 p. 100.
- 10 mars — L'Association des chemins de fer donne avis à la Commission des transports de la demande d'une ordonnance pour changer, modifier ou varier celle du 1^{er} mars 1950 en remplaçant 16 p. 100 par 20 p. 100.
- 17 mars — Pétition des provinces au Gouverneur en conseil, en vertu de l'article 52 de la Loi des chemins de fer, pour en appeler des ordonnances du 20 septembre 1949 et du 1^{er} mars 1950, décrétant des majorations respectives de 8 et 16 p. 100.
- 23 mars — L'augmentation de 16 p. 100 entre en vigueur.
- 17 avril — La Commission des transports entend la requête de l'Association des chemins de fer en vue d'obtenir une majoration de 20 p. 100 au lieu de 16 p. 100.

APPENDICE "B"

DÉCISIONS RÉCENTES DE L'INTERSTATE COMMERCE COMMISSION SUR LES DEMANDES RELATIVES AUX TARIFS PRÉSENTÉES PAR LES CHEMINS DE FER DES ÉTATS-UNIS

EX PARTE N^o 162—264 I.C.C. 695; 266 I.C.C. 537

- 15 avril 1946 — Dépôt d'une requête demandant une majoration de 25 p. 100 effective le 15 mai 1946, en attendant l'audition de la cause.
- 26 avril — La cause concernant l'augmentation provisoire est audiencée.
- 6 au 10 mai — Audition des témoignages au sujet de l'augmentation provisoire.

- 11 et 13 mai — Audition des plaidoiries au sujet de l'augmentation provisoire.
- 20 juin — Augmentation provisoire accordée (les tarifs de l'*ex parte* 148 sont mis en vigueur, et certains tarifs sont l'objet d'une majoration supplémentaire de 5 p. 100)—264 I.C.C. 695.
- 22 juillet-
20 septembre — Audiences régionales au sujet de l'augmentation permanente.
- 23-28 septembre — Plaidoiries au sujet de l'augmentation permanente.
- 25 octobre — Cause prise en délibéré.
- 5 décembre 1946 — Majoration permanente de 20 à 25 p. 100 accordée, 266 I.C.C. 537.
- EX PARTE N° 166*—269 I.C.C. 33; 270 I.C.C. 81; 93; 403
- 3 juillet 1947 — Dépôt d'une requête d'augmentation de 15 à 25 p. 100.
- 23 juillet — Requête modifiée.
- 5 septembre — Requête de nouveau modifiée dans le sens d'une majoration de 28 à 38 p. 100.
- 9 septembre — A l'ouverture des audiences, présentation d'une motion en vue d'obtenir une majoration provisoire de 10 p. 100.
- 9-18 septembre — Audition des témoignages.
- 18-19 septembre — Audition des plaidoiries.
- 6 octobre — Une augmentation provisoire de 10 p. 100 est accordée, 269 I.C.C. 33.
- 3 novembre-
13 décembre — Audiences régionales, etc.
- 15-20 décembre — Plaidoiries.
- 29 décembre 1947 — Octroi d'une nouvelle majoration de 10 p. 100, 270 I.C.C. 81.
- 13 avril 1948 — Majorations provisoires de 20 à 30 p. 100 accordées, en remplacement des majorations autorisées les 6 octobre et 29 décembre 1947. 270 I.C.C. 93.
- 27 juillet 1948 — Majoration permanente accordée, avec rajustement par augmentation et diminution des majorations provisoires. 270 I.C.C. 403.
- EX PARTE N° 168*—272 I.C.C. 695; 276 I.C.C. 9.
- 1^{er} octobre 1948 — Demande d'augmentation de 8 p. 100.
- 12 octobre — Demande de majoration portée à 13 p. 100 et requête d'augmentation provisoire de 8 p. 100.
- 30 novembre-
7 décembre — Audition des témoignages.
- 8-10 décembre — Audition des plaidoiries.
- 29 décembre 1948 — Augmentation provisoire de 4-6 p. 100 accordée. 272 I.C.C. 695.
- 21 mai 1949 — Cause relative à une augmentation permanente prise en délibéré.
- 2 août 1949 — Augmentation permanente de 8-10 p. 100 accordée. 276 I.C.C. 9.

4. APPELS AU GOUVERNEUR EN CONSEIL

Le Pacifique-Canadien a fortement insisté pour que la Commission royale recommande l'abrogation de l'article 52(1) de la Loi des chemins de fer, qui se lit comme suit:

"Le gouverneur en son conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet effet, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue contradictoirement ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout arrêté que le gouverneur en son conseil rend à cet égard lie la Commission et toutes les parties."

La compagnie a traité le sujet longuement, mais les citations suivantes tirées du plaidoyer de son avocat renferment les raisons principales qu'elle a avancées à l'appui d'une telle recommandation. Voici ce que l'avocat a déclaré:

"A mon avis, l'existence de l'article 52 (1) soulève deux points différents:

"(1) D'une part, son abrogation soustrairait les décisions de la Commission des transports à la possibilité d'une intervention politique. La Commission, consciente de sa nouvelle indépendance, y puiserait un regain de courage, de force et d'impartialité qui se traduirait bientôt en rectitude et sûreté de jugement;

"(2) D'autre part, son maintien ne servirait qu'à perpétuer l'état de faiblesse et d'incertitude administratives qui doit peser sur la Commission à son insu. On n'obtiendrait aucun soulagement de la pression politique exercée en vue d'obtenir des résultats susceptibles de plaire à certaines parties du pays, pression exercée sans qu'il soit tenu compte des sérieux inconvénients qui pourraient en résulter, en définitive, pour l'économie du pays en général."

"Jusqu'en 1903, les chemins de fer du Canada étaient réglementés par le Comité des chemins de fer du Conseil privé. Cet organisme avait d'abord été constitué par la Loi des chemins de fer du Canada de 1868 (articles 23-47). Le Comité des chemins de fer du Conseil privé était composé de représentants élus par la population canadienne. Ses membres étaient chargés de toutes les responsabilités des ministres de la Couronne, de même que des obligations relatives à la réglementation des chemins de fer canadiens. Le Comité n'avait pas le temps, ni l'occasion, ni les moyens de s'occuper des questions concernant le contrôle et la réglementation du trafic ferroviaire, de même que des tarifs et des taxes imposés par les chemins de fer. Cette tâche pouvait être remplie par un tribunal spécialement constitué à cette fin."

"...le principal objet de l'institution de la Commission des transports était de soustraire la réglementation des chemins de fer au domaine de la politique et de la confier à un tribunal administratif possédant la formation technique nécessaire et disposant du personnel voulu de techniciens. Tel qu'on l'a fait observer auparavant, le droit d'en appeler des décisions de la Commission au Gouverneur en conseil a été maintenu parce qu'on y voyait une sauvegarde nécessaire de la responsabilité ministérielle. Le Pacifique-Canadien est d'opinion que le maintien de ce droit d'appel, quelque justifié qu'il ait pu être au cours de la période de transition qui a suivi l'institution de la Commission, n'est plus motivé."

"La Loi des chemins de fer permet d'en appeler des décisions de la Commission des transports à la Cour suprême sur des questions de droit et de juridiction. Les décisions de la Commission des transports sont finales sur les questions de faits, mais l'article 52 (1) permet au Gouverneur en conseil de reviser, de changer ou de rescinder les décisions, qu'elles soient de droit ou de fait. Le Pacifique-Canadien est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'en appeler d'une décision de la Commission sur une question de faits. Cette dernière, assistée de ses experts qui connaissent les problèmes du transport, et qui a entendu les témoignages, est le seul organisme en mesure de régler d'une façon intelligente et équitable les différends entre le public, les organismes gouvernementaux et les chemins de fer. Il n'est pas nécessaire, pour protéger l'intérêt public, de porter les décisions

de la Commission des transports en appel devant le Gouverneur en conseil. Si cette dernière rend des ordonnances vraiment contraires à l'intérêt public du Canada, le public est protégé par le pouvoir du ministre de déférer des questions à la Commission, par le pouvoir du Gouverneur en conseil de déférer des questions à la Commission, et par le pouvoir primordial du Parlement de modifier la législation ferroviaire en tout temps."

L'avocat a aussi fait ressortir le fait qu'il n'y a pas, aux États-Unis, d'appel à un organisme comparable au Cabinet, et que les appels dans ce pays ne sont portés que devant une cour de justice.

Il a aussi fait allusion aux diverses lois des provinces du Canada où des Commissions de services d'utilité publique ont été instituées, et il a fait remarquer que le seul appel prévu dans ces lois est l'appel à la Cour suprême de la province, qui doit porter uniquement sur des questions concernant la compétence ou sur des points de droit.

La compagnie a proposé de modifier l'article 52(2) de la Loi des chemins de fer, qui se lit actuellement comme suit:

"Les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Cour suprême du Canada sur une question de compétence, quand autorisation à cet effet a été obtenue d'un juge de ladite cour sur demande faite dans le délai d'un mois après que l'ordonnance ou décision dont il est appelé a été rendue, ou que la règle ou le règlement dont il est appelé a été édicté, ou dans telle autre limite de temps que le juge permet dans des circonstances spéciales, après avis aux parties et à la Commission, et après audition de tels de ces intéressés qui comparaissent et désirent être entendus; et les frais de cette demande sont à la discrétion du juge."

L'avocat de la compagnie a déclaré ce qui suit:

"En vertu de la loi actuelle, il ne peut y avoir appel à la Cour suprême du Canada sur une question de droit que si la Commission décide que la question en est une de droit et accorde la permission d'en appeler. Si, d'autre part, on désire en appeler sur une question de compétence, l'autorisation peut en être accordée par un juge de la Cour suprême ou par la Commission des transports. Il n'apparaît pas juste que la Commission qui a rendu une décision pouvant impliquer une question de droit, soit le seul tribunal à décider s'il s'agit bien d'une question de droit et s'il doit y avoir appel. Le problème de décider si une question particulière est un point de droit ou une question de faits est souvent épineux."

"A notre avis, la Commission royale devrait en conséquence recommander que le paragraphe 2 de l'article 52 soit modifié en y ajoutant après les mots "question de compétence", à la troisième ligne, les mots "ou sur une question de droit".

"De la sorte, les provinces ou nous-mêmes pourrions nous adresser à un juge de la Cour suprême qui déciderait s'il existe une question de droit permettant l'appel."

LES EXPOSÉS DES PROVINCES

Les provinces d'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, de même que le *Board of Trade* des Maritimes se sont tous vigoureusement opposés à l'abrogation de l'article 52, paragraphe (1), et ont soutenu que le droit d'appel au Gouverneur en conseil doit être maintenu. Leurs arguments peuvent se résumer comme il suit:

- a) Les provinces ne seront jamais satisfaites de ce que la Commission des transports soit le tribunal de dernière instance;
- b) Les chemins de fer contribuent à la mise en œuvre d'une politique nationale et le Cabinet fédéral doit être en mesure de réviser les décisions qui atteignent l'économie de tout le pays;
- c) Le petit nombre d'appels accordés par le Gouverneur en conseil démontre qu'il ne s'est pas immiscé sans raison dans les décisions de la Commission des transports;

- d) Les principes énoncés par le Gouverneur en conseil ont été de nature juridique, et le Gouverneur en conseil n'est intervenu que lorsque la Commission a procédé d'après quelque principe erroné, ou a été autrement exposée à se tromper;
- e) Il n'y a pas de preuve à l'effet que des décisions aient été rendues autrement que d'après le bien-fondé de la cause et les témoignages;
- f) Il est dans l'intérêt public que le droit d'appel soit maintenu, parce que l'objectif premier des chemins de fer est le revenu.

CAUSES PORTÉES EN APPEL SOUS LE RÉGIME DE LA LOI

(i) *Audiences officielles de la Commission des transports*

Au cours de ses 47 années d'existence (1904 à 1950 inclus), la Commission a entendu plus de 2,300 causes à des audiences officielles.

Pendant les 14 dernières années (1937 à 1950 inclus), elle a reçu et étudié plus de 28,400 requêtes et plaintes, soit une moyenne de plus de 2,000 par année.

Au cours de cette période de 14 ans, 651 causes ont été étudiées lors d'audiences publiques, soit une moyenne d'environ 47 par année.

Environ 98 p. 100 de toutes les requêtes et plaintes ont été réglées sans qu'il fût besoin d'audiences officielles.

(ii) *Appels sur la compétence ou d'autres questions de droit à la Cour suprême du Canada*

Dans les 47 années d'existence de la Commission (1904 à 1950 inclus), il y eut 79 appels à la Cour suprême du Canada; sur ce nombre, 16 ont été maintenus, et les autres renvoyés, retirés ou abandonnés.

La Commission a de plus déferé sept questions à la Cour suprême en vue d'obtenir son opinion.

(iii) *Appels au Gouverneur en conseil*a) *Nombre de causes portées en appel*

Le tableau suivant résume l'historique de l'application de l'article 52 de la loi relativement aux appels, pendant toutes les diverses périodes écoulées depuis la création de la Commission des transports, en 1904.

TABLEAU INDIQUANT, AU 31 DÉCEMBRE 1950, LE NOMBRE DES APPELS DE DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS AU GOUVERNEUR EN CONSEIL, ET LEUR RÈGLEMENT

	Nombre total des appels	Appels rejetés	Appels renvoyés à la Commission	Appels abandonnés	Appels maintenus	Appels retirés	Appels en instance
Pour la période de 20 ans 1904-1923 (incl.).....	36	19	8	6	2	1	0
Pour la période de 15 ans 1924-1938 (incl.).....	13	7	3	1	1	1	0
Pour la période de 12 ans 1939-1950 (incl.).....	5	1	1	0	0	0	3
Total pour la période de 47 ans 1904-1950 (incl.).....	54	27	12	7	3	2	3

On remarquera ce qui suit:

- (1) En 47 ans, 54 causes seulement ont été portées en appel devant le Gouverneur en conseil;
 - (2) Au cours des 20 premières années, il y eut deux fois plus d'appels que durant les 27 dernières;
 - (3) Au cours des 12 dernières années, il n'y eut que 5 appels;
 - (4) Cinquante p. 100 des appels ont été rejetés;
Vingt-deux p. 100 ont été renvoyés à la Commission;
Seize p. 100 ont été abandonnés ou retirés;
Six p. 100 ont été maintenus; et
Six p. 100 sont encore en instance.
 - (5) Trois appels seulement ont été maintenus en 46 ans, et un seul appel l'a été au cours des 26 dernières années.
- b) *Nature des causes portées en appel*

Un examen des causes portées en appel devant le Gouverneur en conseil révèle les faits suivants:

- (1) Sauf quelques exceptions, toutes les décisions de la Commission accordant une augmentation générale des taxes ou une majoration des tarifs des grains ont été portées en appel devant le Gouverneur en conseil; il y eut 5 appels interjetés à la suite de majorations générales; 2 ont été rejetés, et 3 renvoyés à la Commission. Il y a eu 3 appels relatifs aux tarifs de la Passe du Nid-de-Corbeau, aux tarifs des grains à destination de la côte du Pacifique ainsi qu'aux tarifs sur le grain et les issues de mouture: un a été maintenu, un autre rejeté, et un troisième renvoyé à la Commission;
- (2) Un nombre considérable d'appels (26 en tout) se rapportaient à diverses questions telles que les abandons de ligne, l'emplacement de passages à niveau, les voies d'évitement, les embranchements, l'étagement des voies, les viaducs, l'emplacement de lignes, de stations, d'installations, et ainsi de suite;
- (3) Un nombre considérable d'appels (20 en tout) se rapportaient aux détails de la structure des tarifs, notamment des tarifs imposés sur le bois de charpente et les produits forestiers, les bouteilles de verre et les jarres, la crème, la crème glacée; ils avaient également trait à la classification de la crème glacée, aux suppléments de taxes d'exportation sur la farine; ainsi qu'à diverses questions telles que le service des voyageurs, le service à fournir sur les embranchements, les tarifs en vigueur sur les chemins de fer de moindre importance, tels que le *Yukon Railway*, les taux de messageries, de téléphone, les surcharges, etc.;
- (4) Les 3 appels maintenus par le Gouverneur en conseil, se rapportaient respectivement à un passage à niveau, à une majoration des tarifs sur la crème, et aux tarifs de la Passe du Nid-de-Corbeau;
- (5) Dans aucun cas l'appel a été maintenu dans une cause relative à un relèvement général de revenu, si ce n'est par voie de référence à la Commission des transports par le Gouverneur en conseil.

PRINCIPES SUR LESQUELS LE GOUVERNEUR EN CONSEIL SE BASE
POUR RÉGLER LES APPELS

Le Gouverneur en conseil a énoncé, dans divers arrêtés en conseil, les principes qui ont été reconnus comme régissant l'exercice de sa compétence à l'endroit des requêtes présentées en vertu de l'article 52 de la Loi des chemins

de fer. Dans un arrêté en conseil de 1933, rapporté sous le titre "Tarifs-marchandises des chemins de fer au Canada", 40 C.R.C., page 97, il est déclaré ce qui suit:

"Relativement auxdits appels, le Comité estime opportun d'attirer l'attention sur les principes qui, dans le passé, ont été reconnus comme régissant l'exercice de la compétence du Gouverneur en conseil à l'endroit des requêtes à lui présentées en vertu des dispositions de l'article 52 de la Loi des chemins de fer. Comme le faisaient remarquer des arrêtés en conseil antérieurs "le but de la législation est de conférer à Son Excellence en conseil des pouvoirs par lesquels il peut, à sa discrétion, contribuer à assurer le maintien et l'application des dispositions de la Loi des chemins de fer, tenant dûment compte de la méthode de réglementation des tarifs ferroviaires élaborée par une commission indépendante, mode de réglementation qui fut une innovation marquante apportée à la Loi des chemins de fer de 1903, et qui a été conservée jusqu'à ce jour malgré les révisions successives dont la loi a été l'objet". (Arrêté en conseil C.P. 2166 du 24 octobre 1923)...

"En plus, dans les appels au Gouverneur en conseil de décisions de la Commission des chemins de fer, la coutume s'est établie de ne pas intervenir dans une ordonnance de la Commission à moins qu'il ne soit manifeste que ladite Commission a procédé d'après un principe erroné, ou qu'elle a été autrement sujette à errer. Lorsque les affaires en litige sont des questions de fait dont la solution requiert la confrontation d'un grand nombre de témoignages contradictoires d'experts, ou constituent des problèmes que la Commission des transports est particulièrement apte à régler, la coutume s'est établie, sauf pour les cas ci-dessus mentionnés, de ne pas intervenir dans les décisions de la Commission. (Arrêté en conseil C.P. 1170 du 17 juin 1927.)"

Il semble évident a) que la ligne de conduite expresse du Gouverneur en conseil est de ne pas intervenir dans une ordonnance de la Commission à moins qu'il ne soit manifeste que ladite Commission a procédé en se basant sur un principe erroné, ou qu'elle a été autrement sujette à erreur; b) que dans la pratique le Gouverneur en conseil a suivi la ligne de conduite énoncée; et c) que les archives datant de nombreuses années révèlent clairement que non seulement il y a eu un nombre d'appels très restreint, mais que dans trois cas seulement l'appel a été maintenu.

CONCLUSIONS

1. L'historique de la législation au pays dénote que le Parlement a toujours cru que le gouvernement devrait s'intéresser activement à la fois aux chemins de fer et à l'organisme régulateur. On trouvera des exemples à cet égard dans les articles 36 et 38 de la Loi des chemins de fer qui comportent les dispositions suivantes:

"36. La Commission peut, de son propre mouvement, ou doit, à la demande du ministre, instruire, entendre et juger toute affaire ou question qu'elle peut, en vertu de la présente loi, instruire, entendre et juger sur une demande ou sur une plainte, et, à cet égard, elle a les mêmes pouvoirs que la présente loi lui confère pour statuer sur une demande ou sur une plainte.

"38. Le gouverneur en son conseil peut à toute époque soumettre à la Commission une question, affaire ou chose qui survient ou qui est prescrite en vertu de la présente loi ou de la loi spéciale, ou de toute autre loi du Parlement du Canada, pour qu'elle fasse un rapport ou prenne des mesures à cet égard; et la Commission doit sans délai obéir à cet ordre de référé."

Ces articles semblent indiquer que le gouvernement doit se tenir au courant des questions qui concernent les chemins de fer. On attire spécialement l'attention sur la phraséologie de ces articles et sur les mots "toute affaire ou question qu'elle peut, en vertu de la présente loi", de même que "toute question, affaire ou chose qui survient ou qui est prescrite en vertu de la présente loi".

2. Au pays, les relations entre le Parlement et le gouvernement, d'une part, et les compagnies de chemin de fer, d'autre part, ont toujours été telles que le droit de regard du gouvernement sur les affaires ferroviaires ne peut être tout à fait aboli. Les chemins de fer canadiens ont été organisés et construits en exécution d'un programme national, ordinairement avec l'aide financière recommandée par le gouvernement, sanctionnée par le Parlement et dont la population du pays a acquitté les frais.

Pour toutes ces raisons, il est extrêmement difficile de recommander que le gouvernement se désintéresse entièrement de l'activité des chemins de fer, et de la façon dont la Commission des transports s'acquitte de ses fonctions.

3. Les parties devraient avoir le droit de s'adresser à la Commission des transports ou à un juge de la Cour suprême pour établir si une question de droit est en litige. Le problème de décider si une question particulière en est une de droit ou de fait est souvent difficile; dans de tels cas, les parties devant la Commission devraient avoir l'occasion de faire trancher le litige par un juge de la Cour suprême.

RECOMMANDATIONS

1. Nous ne recommandons pas que l'article 52(1) de la Loi des chemins de fer soit abrogé ou modifié.
2. L'article 52(2) devrait être modifié en insérant après le mot "compétence", dans la troisième ligne, les mots "ou sur toute autre question de droit."

5. RÉGIE DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS PAR LE GOUVERNEMENT

Le Manitoba a prétendu que le transport ferroviaire est un facteur trop essentiel à l'économie nationale pour être réglementé uniquement par un tribunal indépendant sans que la responsabilité finale à cet égard ne soit laissée au Parlement et au gouvernement. Bien que le Parlement puisse modifier la Loi des chemins de fer, le Manitoba a soutenu que ce contrôle "ne répond pas tout-à-fait à ce qu'on souhaiterait", et insisté pour que le Gouverneur en conseil ait l'autorisation de donner des directives à la Commission et "de voir à ce que les actes de la Commission n'aillent pas à l'encontre des meilleurs intérêts du Canada au point de vue économique".

La province a proposé que des modifications soient apportées à l'article 38 "pour permettre au Gouverneur en conseil de donner des directives à la Commission des transports quant à la ligne de conduite à suivre", et à l'article 52(1) "pour qu'il soit clairement établi que le gouvernement a le pouvoir de déférer toute question mais en formulant des directives à cet égard". Le Manitoba a, par la suite, retiré le premier de ces projets de modifications.

L'article 52(1), s'il était modifié selon la proposition, se lirait comme il suit:

"52 (1) Le gouverneur en son conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet effet, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue contradictoirement ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une application générales ou restreintes, et *déférer toute question à la Commission avec des directives concernant la décision à rendre*; et tout arrêté que le gouverneur en son conseil rend à cet égard lie la Commission et toutes les parties."

Les mots en italiques constituent la seule modification à l'article actuel.

Le Manitoba a laissé entendre que le pouvoir de formuler des "directives" donnerait au Gouverneur en conseil l'autorisation d'imposer à la Commission des transports une "ligne de conduite". Cependant, la province a été incapable de fournir des mots "ligne de conduite" une interprétation suffisamment précise pour justifier la demande à l'effet de les incorporer dans la loi.

CONCLUSIONS

Antérieurement à 1903, les chemins de fer du Canada étaient réglementés par un "Comité des chemins de fer du Conseil privé". Après une enquête minutieuse, le Parlement a décidé que, pour diverses raisons, le mode de réglementation n'était pas satisfaisant. Voici quelques-unes des raisons invoquées:

1. Le gouvernement doit jouer un rôle à la fois politique et administratif;
2. Il n'y a pas continuité de mandat;
3. Le personnel du Comité n'a pas la formation technique requise;
4. Le manque d'organisation ambulante rend impossible l'étude effective des plaintes de moindre importance; et
5. La distance que les plaignants ont à parcourir occasionne des dépenses considérables.

Pour ces raisons, le Parlement a institué un organisme chargé de la réglementation des tarifs, etc.

L'institution de la Commission à titre de tribunal indépendant de réglementation a été accueillie comme un progrès accompli dans la bonne direction. L'adoption de la proposition du Manitoba constituerait une régression marquée vers la situation que le Parlement a cherché à corriger en 1903.

Le Parlement a donné au gouvernement une responsabilité et un contrôle suffisants en vertu de la loi telle qu'elle existe maintenant, soit les articles 36, 38 et 52 de la Loi des chemins de fer. Ces articles accordent au gouvernement d'amples pouvoirs pour faire enquête et obtenir des rapports sur toute "affaire ou chose qui survient, ou qui est prescrite" en vertu de la Loi des chemins de fer, et permettent au Gouverneur en conseil de modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission des transports. A titre d'exemples illustrant jusqu'à quel point le gouvernement a exercé ces pouvoirs de directive, on peut citer l'arrêté en conseil 1487 concernant la péréquation et l'arrêté en conseil 4678 renvoyant à la Commission le jugement que celle-ci avait rendu dans la cause en majoration de 21 p. 100 afin qu'elle le revise à la lumière de certains changements de conditions mentionnés dans l'arrêté en conseil.

Toutes les parties qui ont comparu devant la Commission, y compris le Manitoba, ont exprimé le désir que les membres de la Commission des transports soient des hommes de haute compétence et d'excellente réputation, qui consacrent tout leur temps à la tâche souvent difficile de régler le transport dans l'intérêt des expéditeurs, des consignataires, des compagnies de chemin de fer et de la population du Canada en général. Toute proposition visant à diminuer considérablement la responsabilité actuelle de la Commission des transports aurait sûrement pour effet d'empêcher les hommes compétents d'accepter de faire partie de ce tribunal.

RECOMMANDATION

La modification que le Manitoba propose d'apporter à l'article 52(1) de la Loi des chemins de fer ne peut être recommandée.

CHAPITRE III

PROBLÈMES PARTICULIERS DES TARIFS-MARCHANDISES

1. TARIF RÉGULIER DE CATÉGORIE PAR MILLE

Le tarif régulier de catégorie par mille a été décrit avec justesse comme constituant un plafond des taux. Il représente les taxes maximums que les chemins de fer ne peuvent dépasser.

La quantité de marchandises actuellement transportées à ce tarif est estimée à moins de 1 p. 100 du trafic total.

En conséquence, on a donné à entendre que ces taux sont de peu de valeur pratique pour les expéditeurs, et qu'ils ne rapportent que très peu de recettes additionnelles aux chemins de fer.

Il est probable qu'ils n'ont plus l'utilité qu'ils ont déjà pu avoir.

Toutes les provinces de l'Ouest, de même que les autres intéressés qui ont comparu devant la Commission royale ont demandé qu'à tout événement ces taux soient uniformisés d'un bout à l'autre du pays. Le Manitoba et l'Alberta ont été plus loin en proposant qu'ils soient abolis et que les marchandises actuellement transportées à ces taux le soient à des taux établis selon une échelle uniforme de distribution ou échelle de taux urbains, lesquels taux constitueraient alors un "plafond".

Les voituriers n'ont pas fait d'opposition sérieuse à la proposition d'abolir le tarif régulier de catégorie par mille. Ils ont déclaré cependant qu'il était la "clef" sur laquelle les autres sont fondés, et qu'il est nécessaire pour conserver la souplesse de l'armature tarifaire.

CONCLUSIONS

Puisqu'une si petite proportion des marchandises sont transportées aux taux réguliers par mille, il semble illogique qu'ils soient les taux "clefs", ou servent de base à d'autres tarifs. De plus, il semble également illogique qu'il y ait plus d'une échelle de taux par catégorie. Le tarif régulier de catégorie par mille a perdu son utilité et il devrait être aboli.

RECOMMANDATION

Nous recommandons que l'article 328 de la Loi des chemins de fer, de même que tous les autres articles qui s'y rapportent soient modifiés de façon à abolir le tarif régulier par mille.

2. TAUX DE CONCURRENCE

Les taux de concurrence sont moins élevés que les taux réguliers exigés d'ordinaire à l'égard des mêmes marchandises, et ils sont établis par les chemins de fer en vue d'obtenir ou de retenir le trafic qui, autrement, serait expédié par des agences rivales de transport.

La concurrence a toujours existé entre les chemins de fer et les compagnies de navigation fonctionnant sur le Saint-Laurent et les Grands lacs, de même que sur les côtes des Maritimes et de la Colombie-Britannique. De plus, la concurrence intercôtière relative au trafic transcontinental a été active pendant plusieurs années.

La concurrence par eau dans l'Est du Canada a, dès l'origine, influé sur l'établissement dans cette région de taux soi-disant "normaux" et moins élevés.

La concurrence des navires et des chemins de fer règne encore, et un autre facteur de concurrence a fait son apparition dans les années 1920 alors qu'avec l'amélioration des grandes routes, des services de véhicules automobiles furent établis entre les localités.

La concurrence des camions est devenue sérieuse, à cause de leur service plus rapide et plus souple. Une armature tarifaire comportant des taux minimales pour les articles de faible valeur et des taux élevés pour les articles de valeur supérieure, place les chemins de fer dans une situation particulièrement vulnérable.

La concurrence des navires et des camions a obligé les chemins de fer à établir des tarifs de concurrence dans des régions où joue la concurrence, tout en laissant les tarifs inchangés entre les points intermédiaires, ou dans les limites des régions où la concurrence ne s'exerce pas.

Le dernier genre de concurrence qui a influé sur les taux a été appelé fort à propos "concurrence marchande".

Ce genre de concurrence provient des efforts que fait un producteur d'un endroit éloigné pour vendre ses produits sur un marché desservi par un producteur plus rapproché. Il est né aussi des efforts du manufacturier ou du consommateur pour faire venir son approvisionnement de matières premières et les produits à demi ou entièrement fabriqués d'autant de points d'origine que possible, ainsi que de ceux des chemins de fer pour s'assurer le transport à longue distance. Cette forme particulière de concurrence a eu pour effet d'exercer une pression sur l'armature tarifaire.

Un autre genre de tarif de concurrence marchande est celui qui est établi pour faire concurrence aux sources étrangères; par exemple, un tarif sur le verre expédié d'Ontario à Vancouver pour faire concurrence à un verre semblable importé directement par bateau de Belgique à Vancouver.

AUTORITÉ POUR L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS DE CONCURRENCE

La Loi des chemins de fer de 1903 a reconnu la concurrence, et la loi actuelle autorise encore ces mêmes tarifs de concurrence en vertu des articles 314 (5) et (6), 328 c), 329 (4) et 332.

Ces tarifs ne s'appliquent pas à des points intermédiaires où il n'y a pas de concurrence, et ne sont pas considérés comme injustes lorsqu'ils sont comparés aux autres tarifs, quand les conditions du trafic ne sont pas les mêmes. Le paragraphe 5 de l'article 314, relatif à "la plus courte distance et au plus long parcours", contient l'autorité permettant d'exiger une taxe plus élevée à des points de transport à courte distance situés sur la même ligne ou route, qu'à des points entraînant un long parcours, à condition que la Commission des transports soit convaincue, en raison de la concurrence, de l'opportunité d'autoriser pareille taxe; le paragraphe 6 du même article autorise la Commission à déclarer que n'importe quels endroits sont des points de concurrence au sens de la loi, et le paragraphe 4 de l'article 329 autorise des tarifs de concurrence indiquant les taxes sur les marchandises à destination ou en provenance de points spécifiés que la Commission peut juger être ou qu'elle a déclaré être des points de concurrence soustraits à la clause du parcours de longue et de courte distance.

Dans de nombreux jugements, la Commission des transports a décidé qu'il est de l'entière discrétion d'un chemin de fer de déterminer s'il fera concurrence aux autres agences de transport relativement aux taxes, sous réserve des interdictions de la Loi des chemins de fer à l'égard d'une disparité injuste: *B.C. Sugar Refining Company c. C.P.R. (1910) 10 C.R.C. 169*. Inversement, un expéditeur n'a pas droit à une taxe moindre que la taxe normale si, dans la discrétion dont il jouit, un chemin de fer juge à propos de ne pas faire de

concurrence: *Blind River Board of Trade c. G.T.R. (1913) 15 C.R.C. 146*. Une compagnie de chemin de fer peut aussi, à son gré, ramener les taxes à une base normale lorsque la concurrence cesse: *Regina Board of Trade c. C.P.R. (1917) 22 C.R.C. 315*. Le droit d'une compagnie de chemin de fer de faire ou non concurrence est subordonné à une restriction: si elle décide d'abaisser ses taux pour faire concurrence, elle ne doit pas provoquer une distinction injuste. Cela signifie que si deux stations voisines l'une de l'autre sur la même ligne ou route sont sujettes à la même concurrence, le chemin de fer ne peut accorder un taux réduit aux expéditeurs d'une station sans l'accorder aussi aux expéditeurs de l'autre station dans le même district commun: *Salada Tea Company c. C.F.A. (1924) 30 C.R.C. 153 à 164*.

GRIEFS

Toutes les provinces de l'Ouest ont prétendu que les chemins de fer ont réduit le niveau normal de leur tarif dans l'Ontario et le Québec en publiant des tarifs de concurrence. Elles ont déclaré que les chemins de fer doivent nécessairement rattraper leurs recettes réduites sur le trafic concurrentiel de l'Est en exigeant des taux plus élevés sur le trafic non concurrentiel et de long parcours dans l'Ouest.

On a aussi prétendu que plusieurs tarifs de concurrence dans l'Est sont inférieurs au coût du transport d'un tel trafic, d'où fardeau supplémentaire pour le trafic de l'Ouest.

On a de plus soutenu que la Commission des transports donne trop de liberté aux chemins de fer pour établir des taux de concurrence, et qu'une fois établis, ces taux demeurent dans les tarifs longtemps après que les conditions qui ont occasionné leur établissement ont cessé d'exister. On a aussi déclaré que les chemins de fer n'augmentent pas toujours leurs tarifs de concurrence lorsque des augmentations générales ont été autorisées par la Commission, rejetant ainsi une proportion exagérée de majorations sur les tarifs non concurrentiels.

Une plainte correspondante a été faite par les Maritimes. Cette plainte voulait que les réductions des tarifs ferroviaires destinés à soutenir la concurrence dans l'Ontario et le Québec, sans des réductions correspondantes dans les taux des Maritimes, avaient annulé en partie la préférence de 20 p. 100 établie sous le régime de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Cette question est étudiée dans un autre chapitre.

LA SITUATION ACTUELLE

Des plaintes semblables relatives aux tarifs de concurrence ont été adressées à la Commission des transports par les provinces de l'Ouest et les Maritimes, lors de l'audition de la cause de 21 p. 100 d'augmentation, même avant que les tarifs ne fussent libérés du contrôle de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre en septembre 1947, mais les plaintes ont perdu beaucoup de leur raison d'être aujourd'hui. Depuis la libération du contrôle des prix, et aussi pendant le cours de cette enquête, les chemins de fer semblent avoir fait un grand "nettoyage" dans leurs tarifs de concurrence.

De hauts fonctionnaires du trafic ferroviaire ont déclaré qu'ils n'établiraient pas sciemment de tarifs de concurrence ne couvrant pas les frais d'exploitation et ne rapportant pas quelque chose en plus. Ils abandonneraient le trafic aux concurrents plutôt que de l'accepter à perte.

Les chemins de fer déclarent que, d'une façon générale, les tarifs de concurrence ont été majorés, en pourcentage, autant ou plus que les tarifs ordinaires, bien que les chemins de fer n'aient pas appliqué les majorations finales et générales de 4 p. 100 à ces tarifs.

Les chemins de fer ont souligné que les seuls tarifs non compensateurs sont actuellement ceux qu'ils sont forcés de maintenir à leur présents niveaux. Ce sont:

1. Les taux du grain expédié par la Passe du Nid-de-Corbeau;
2. Les taux du charbon albertain transporté à des points en Ontario, et
3. Les taux du grain expédié des Grands lacs à Saint-Jean et Halifax.

Les taux de la Passe du Nid-de-Corbeau sont statutaires, et il en est question ailleurs dans le présent rapport. Les taux du charbon ont été établis en 1925 par entente avec le gouvernement fédéral, et réduits à \$8 la tonne en 1934 comme mesure d'urgence pour alléger le chômage en Alberta. Actuellement, le taux est de \$8.40; l'expéditeur paie \$5.90 et le gouvernement \$2.50. Le taux régulier de Drumheller à Toronto est de \$13.10.

Les taux d'exportation du grain venant par les Grands lacs à destination de Saint-Jean et Halifax sont ceux du grain descendant les lacs par bateau, en provenance de l'Ouest principalement, et qui est ensuite transporté par rail des ports de la baie Georgienne jusqu'à Montréal, Saint-Jean et Halifax pour être exporté. Ces taux d'exportation sont maintenus à un bas niveau en raison d'une ligne de conduite nationale appuyée par les chemins de fer et qui tend à assurer l'expédition de cette denrée par les ports de mer canadiens.

Les chemins de fer ont aussi allégué que la concurrence avec les voituriers des grandes routes devient plus forte dans les Prairies, la Colombie-Britannique et dans les trois provinces Maritimes, et qu'elle augmente en intensité par suite de la construction de plus de routes pavées. Cela, dit-on, aura pour effet d'établir plus de tarifs de concurrence dans ces régions; de fait, quelques-uns des plus bas tarifs de concurrence actuels au Canada sont ceux sur les marchandises transportées entre Calgary et Edmonton par wagonnées incomplètes.

REMÈDES PROPOSÉS

Bien que pendant tout le cours des audiences, des remèdes très restrictifs aient été proposés, y compris l'obtention de l'approbation de la Commission des transports avant que les chemins de fer puissent établir des tarifs de concurrence, toutes les parties ont admis, avant la fin des audiences, que les chemins de fer devraient être libres d'établir des tarifs de concurrence pour pouvoir rivaliser avec les autres agences de transport, et que le remède devrait se trouver dans une surveillance plus étroite des tarifs par la Commission afin d'assurer:

- a) Que la concurrence existe réellement;
- b) Que les tarifs sont compensateurs, et
- c) Que les tarifs ne sont pas plus bas que de raison pour faire face à la concurrence.

CONCLUSIONS

Les taux de concurrence sont un facteur important de l'armature tarifaire. Aucun de ceux qui ont comparu devant la Commission n'en a préconisé l'abolition.

Les chemins de fer devraient avoir le droit de faire face à la concurrence et, après avoir décidé d'établir des taux de concurrence dans une région, ils ne devraient pas être légalement forcés de les appliquer à d'autres régions où la concurrence entre voituriers n'existe pas.

Exiger que les tarifs de concurrence soient approuvés par la Commission des transports avant leur mise en vigueur générerait les chemins de fer dans leurs efforts pour augmenter leurs recettes.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes ne se rapportent qu'aux taux de concurrence entre voituriers (et non pas de concurrence marchande). Il n'est pas recommandé que des requêtes formelles soient soumises à la Commission des transports chaque fois que les chemins de fer désirent lutter contre la concurrence. Ces taux sont fréquemment établis d'accord avec les expéditeurs, et nul expéditeur ne retardera vraisemblablement ses envois s'il peut utiliser d'autres moyens de transport, en attendant que le chemin de fer s'adresse à la Commission des transports et obtienne, parfois après un délai considérable, l'autorisation d'établir les taux convenus.

La Commission des transports a déjà quelques règlements concernant les taux de concurrence et il est proposé, eu égard aux plaintes soumises à la Commission royale, que ces règlements devraient prescrire que chaque fois qu'un chemin de fer demande un tarif de concurrence ou une modification s'y rapportant, il devra en même temps fournir à la Commission des renseignements semblables à ceux maintenant déposés avec les demandes d'approbation des taxes convenues. Ces renseignements comprennent: a) le nom du voiturier ou des voituriers rivaux; b) la route sur laquelle ils exercent leur activité; c) les taux exigés par les concurrents, avec la preuve desdits taux dans la mesure où ils peuvent être vérifiés; d) le tonnage normalement transporté par le chemin de fer entre les points de départ et de destination; e) le tonnage détourné du chemin de fer ou qui sera détourné si le tarif n'entre pas en vigueur; f) la mesure dans laquelle les recettes nettes du chemin de fer seront améliorées par les modifications proposées; g) le revenu par tonne-mille et par wagon-mille au taux proposé; h) les moyennes correspondantes du réseau ou de la région dans lesquels les marchandises doivent circuler, et i) tout autre renseignement concernant le transport qui servira à justifier le taux proposé.

Cette recommandation, si elle est adoptée, procurera à la Commission des transports des données pour apprécier l'âpreté de la concurrence et la nécessité de prendre les moyens de suspendre ou d'interdire tout tarif de concurrence si un tel tarif, dans l'opinion de la Commission, devait devenir inutile; ou pour suspendre, interdire ou ordonner une augmentation de tel tarif si, de l'avis de la Commission, il n'est pas compensateur ou est plus bas que de raison, eu égard à la concurrence.

Les tarifs de concurrence continueront sans doute d'être sujets à protêt de la part de tout expéditeur ou de tout corps d'expéditeurs qui peuvent les considérer comme constituant une préférence indue ou un traitement injuste.

La Loi des chemins de fer devrait être modifiée de manière à conférer à la Commission des transports les pouvoirs préconisés ci-dessus.

3. TARIFS DE CATÉGORIE DE DISTRIBUTION

Dans l'Est canadien, les tarifs de distribution s'appliquent aux marchandises sortant du centre ou de la ville de distribution ou y entrant; on les appelle "tarifs urbains" ou tarifs du "Tableau A".

Dans l'Ouest canadien, ces mêmes tarifs s'appellent "Tarifs de distribution" et ils ne s'appliquent qu'aux expéditions partantes et non aux envois de l'extérieur arrivant au centre de distribution, bien qu'il y ait certaines exceptions à cette règle.

Le but de ces tarifs urbains ou de distribution est d'assurer un transport moins dispendieux des marchandises expédiées des centres de distribution aux endroits éloignés dans les limites de la région. Les chemins de fer ont jusqu'à présent soutenu que le plus fort volume de marchandises sortant de ces centres de distribution justifiait les tarifs plus modiques.

Plusieurs vœux ont été formulés, tous préconisant l'abolition de cette différence régionale et l'adoption de tarifs uniformes pour le trafic d'entrée et de sortie des centres de distribution de l'Ouest aussi bien que de l'Est.

D'autres exposés de faits ont été présentés relativement aux tarifs réguliers de catégorie par mille appliqués aux marchandises en provenance des États-Unis et traversant la frontière internationale à certains endroits de l'Ouest, entre autres Emerson (Manitoba) et Coutts (Alberta). On soutenait que les expéditions partant de ces stations et destinées à des localités de l'Ouest canadien devraient se faire aux tarifs de catégorie de distribution plutôt qu'aux tarifs réguliers de catégorie par mille.

CONCLUSIONS

La question d'appliquer les bas tarifs à partir des points frontières n'est pas à proprement parler un problème de tarifs de distribution, mais plutôt celui de décider si les tarifs en vigueur actuellement sont raisonnables. En tout cas, c'est un problème qui relève de la compétence de la Commission des transports et qui peut être résolu automatiquement par l'adoption des propositions contenues dans le chapitre traitant de la péréquation.

Tous ceux qui ont témoigné devant la Commission royale paraissent unanimes à préconiser une uniformisation des tarifs de catégorie de distribution dans le pays tout entier et l'abolition des différences régionales.

Le temps est venu d'abolir les différences régionales de cette nature. Cette opération serait effectuée par l'application des recommandations faites relativement à l'adoption d'une échelle uniforme de tarifs égalisés de catégorie proposée au chapitre de la péréquation.

4. TAXES CONVENUES

Une "taxe convenue" est un taux que le voiturier convient d'exiger pour le transport de la totalité ou d'une partie des marchandises d'un expéditeur ou groupe d'expéditeurs.

Au Canada, les taxes convenues ont été pour la première fois autorisées en 1938, dans les dispositions de la Partie V de la Loi des transports, adoptée cette année-là. La loi canadienne est calquée sur la mesure législative promulguée au Royaume-Uni en 1933 et connue sous le titre de *Road and Rail Traffic Act*: elle s'en écarte cependant par son caractère plus restrictif.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi et jusqu'au 31 décembre 1950, la Commission des transports a approuvé 45 taxes convenues pour les chemins de fer canadiens, dont 38 visaient à neutraliser la concurrence routière et 7, la concurrence fluviale. De ce nombre, 23 étaient en vigueur le 31 décembre 1950, intéressant 73 expéditeurs. Le revenu brut produit par ces taxes convenues chez les deux grandes sociétés ferroviaires en 1950 s'élevait aux environs de 10 millions de dollars.

La Loi des transports exige que la taxe convenue reçoive l'approbation de la Commission des transports, mais celle-ci doit refuser cette approbation si elle est d'avis que le but visé par la convention peut être atteint par l'application de tarifs spéciaux ou de concurrence compatibles avec la Loi des chemins de fer. Lorsque le transport s'effectue par rail en provenance ou à destination d'endroits sujets à concurrence, ou entre des points de concurrence sur

les lignes de deux voituriers ferroviaires ou plus, l'approbation de la Commission des transports ne peut être obtenue que si les deux voituriers (ou tous) s'unissent pour établir la taxe convenue.

Les dispositions de la loi prévoient ce qui suit: a) le dépôt de la convention au bureau de la Commission des transports; b) la publication d'un avis de demande d'approbation dans la *Gazette du Canada* et de toute autre façon prescrite par ladite Commission; c) l'audition de toutes les parties intéressées relativement à la demande d'approbation, et d) le droit pour tout expéditeur, qui estime qu'un préjudice sera causé à son commerce par la taxe convenue, d'adresser une demande favorisant une charge fixe pour le transport de ses marchandises, si ces dernières sont les mêmes que celles visées par la taxe convenue, ou si elles sont de même nature.

La loi prévoit que la taxe convenue "doit être établie d'après l'échelle usuelle des taxes et s'exprimer en cents par cent livres ou toute autre unité que la Commission peut approuver; et le tarif de chargement complet pour un wagon ne doit pas excéder le tarif de chargement complet pour un plus grand nombre de wagons".

De plus, la loi énonce qu'à l'égard de toute demande "la Commission (des transports) doit tenir compte de toutes les considérations qui lui paraissent pertinentes et, en particulier, de l'effet que l'établissement de la taxe convenue ou la fixation d'une taxe peut vraisemblablement avoir ou a eu sur

- a) Le revenu net du voiturier; et
- b) Les affaires d'un expéditeur qui s'oppose ou dans l'intérêt duquel opposition est faite à l'approbation d'une taxe convenue, ou une demande est formulée en vue de faire retirer l'approbation".

GRIEFS

Des plaintes ont été formulées quant au principe et à l'application des taxes convenues. En voici brièvement les motifs:

1. Province du Manitoba: a) au lieu de parer à la concurrence routière, le mode d'établissement des taux par taxes convenues peut bien l'éliminer complètement; b) la taxe convenue favorise le gros expéditeur, et c) la faculté que les chemins de fer ont de présenter des tarifs concurrentiels peut se passer d'un recours à la taxe convenue. Pour ces motifs, la province a demandé l'abrogation de la Partie V de la Loi des transports.
2. Province de l'Alberta: la taxe convenue est au détriment du petit expéditeur, alors que tous les expéditeurs, grands et petits, devraient être traités sur un pied d'égalité. L'Alberta a aussi demandé l'abrogation de la Partie V de la loi.
3. L'Association des manufacturiers canadiens: le procédé de la taxe convenue permet au gros expéditeur de "conclure un marché" avec les chemins de fer, alors que le petit expéditeur en est peut-être incapable du fait qu'il ne peut accepter les mêmes conditions. Il ne faudrait pas que les chemins de fer puissent dire: "Nous vous accorderons un meilleur tarif si vous nous confiez tout le transport".
4. *Canada Steamship Lines Limited*: a) La taxe convenue constitue une méthode exceptionnelle d'établir des taux et représente en réalité un contrat privé en vertu duquel le voiturier s'engage à transporter les marchandises d'un expéditeur en particulier à des conditions plus avantageuses que celles offertes par le voiturier au public en général, et b) cette taxe a pour effet d'enlever aux autres voituriers rivaux la chance de faire des affaires tant que la taxe convenue demeure en vigueur. La compagnie a exprimé l'opinion qu'étant donné le mode

exceptionnel d'établir les taux de transport d'après la taxe convenue, les garanties actuellement contenues dans la loi reviennent au strict minimum nécessaire; avant d'adopter une méthode aussi radicalement éloignée de la pratique normale, on devrait imposer un délai et faire de la publicité autour du projet; enfin, le libre usage de la taxe convenue par les chemins de fer "acculerait au mur les voituriers par eau".

ATTITUDE DES CHEMINS DE FER

La Compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien affirme que les dispositions actuelles de la Loi des transports relativement aux taxes convenues sont satisfaisantes, et, bien qu'elle ne rejetterait pas une "plus grande flexibilité", elle ne propose pas de modifications. Cette société présente des éléments de preuve indiquant que les taxes convenues sont compensatoires, opinion qu'appuie d'ailleurs l'analyse des bordereaux d'expédition. Le Pacifique-Canadien soutient que les taxes convenues ne manquent pas d'équité envers le petit expéditeur, car chacun peut bénéficier de la taxe convenue accordée à un autre expéditeur, pourvu que les marchandises soient les mêmes ou semblables dans les deux cas et soient proposées au transport dans des circonstances et conditions presque analogues.

La Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada soutient ce qui suit: a) la Partie V de la Loi des transports n'est pas satisfaisante dans sa forme actuelle; b) la loi a pour but de permettre aux chemins de fer de faire face à la concurrence des autres moyens de transport, particulièrement des camions et, en cette occurrence, la loi n'a pas atteint ce but; c) les retards que mettent les approbations à émaner de la Commission des transports se sont prolongés, s'étendant de trente-quatre jours à un an et dix mois; d) étant donné que tout voiturier régi par la loi peut être entendu en opposition à une demande d'approbation, un voiturier par eau, dont une partie seulement des tarifs peut être visée par les règlements, est en droit de s'opposer à une taxe convenue pour la raison que son commerce en souffrirait; et ce fait est inéquitable et injuste envers la compagnie ferroviaire. Le comité judiciaire du Conseil privé, dans la cause du National-Canadien c. *Canada Steamship Lines Limited et al*, a interprété en 1945 (58 C.R.C. 113) la Loi des transports comme prévoyant que la Commission des transports peut, sur demande d'approbation d'une taxe convenue, accepter comme argument pertinent l'effet que l'établissement de la taxe convenue aura vraisemblablement sur le commerce ou les recettes des autres voituriers soumis à la loi, y compris les compagnies de navigation.

En conséquence, le National-Canadien a proposé de modifier la Loi des transports de façon à remplacer l'actuel article 35 par le suivant:

"35. Nonobstant toute disposition contraire de la *Loi des chemins de fer*, ou de la présente loi,

(1) Un voiturier peut imposer la taxe ou les taxes pour le transport de marchandises d'un expéditeur, ou pour le transport d'une partie quelconque de ses marchandises, qui peuvent être convenues entre le voiturier et cet expéditeur. Toutefois, lorsque le transport s'effectue par rail en provenance ou à destination d'un point de concurrence ou entre des points de concurrence sur les lignes de deux voituriers ferroviaires ou plus, ces voituriers ferroviaires rivaux sont autorisés à entamer des négociations et ont le droit de s'unir pour établir une taxe convenue.

(2) Un duplicata original de la convention, exposant les détails de la taxe convenue, doit être déposé au bureau de la Commission dans les sept (7) jours de la date de la convention, et la taxe convenue deviendra valide trente (30) jours après la date dudit dépôt.

(3) Un expéditeur qui considère que ses affaires seront l'objet d'une disparité injuste si une taxe convenue est établie par le voiturier, ou que ses affaires ont été l'objet d'une disparité injuste par suite de l'établissement d'une taxe convenue, peut, en tout temps, demander à la Commission de fixer une taxe pour le transport de ses marchandises (qui sont les mêmes que les marchandises auxquelles se rapporte la taxe convenue, ou semblables à celles-ci et étant proposées au transport dans des circonstances et conditions presque semblables) par le même voiturier avec lequel il est proposé d'établir ou est établie la taxe convenue. Si la Commission est convaincue que les affaires de l'expéditeur seront ou ont été ainsi l'objet d'une disparité injuste, elle peut fixer une taxe (y compris les conditions qui s'y rattachent) exigible par le voiturier pour le transport de ces marchandises.

(4) Lorsqu'il s'agit de fixer une taxe, la Commission peut le faire pour la période qu'elle juge à propos ou sans restriction de délai, et elle peut désigner une date à laquelle elle entrera en vigueur, mais une telle taxe ne doit pas être fixée pour une période excédant celle pour laquelle a été approuvée la taxe convenue dont se plaint l'expéditeur.

(5) Toutes les taxes convenues doivent contenir une clause d'annulation donnant aux deux parties contractantes le droit d'annuler la convention sur avis déterminé."

On constatera que cette modification produira les résultats suivants:

1. Éliminer le recours à une approbation préalable de la Commission des transports;
2. Enlever au voiturier rival par rail toute nécessité de participer à la taxe convenue;
3. Abroger la disposition voulant que la taxe convenue soit calculée d'après les principes reconnus de l'établissement des taux;
4. Éliminer la disposition voulant que le tarif d'un chargement complet de wagon ne dépasse pas le tarif exigible pour un plus grand nombre de wagons;
5. Supprimer la disposition voulant que la Commission des transports refuse son approbation à une taxe convenue si, à son avis, le but peut être atteint par l'adoption de tarifs spéciaux ou de concurrence sous le régime de la Loi des chemins de fer;
6. Empêcher qu'un voiturier par eau, soumis à réglementation d'après la loi, s'appose aux taxes convenues; et
7. Empêcher qu'un expéditeur fasse opposition à la taxe convenue; au lieu de cela l'expéditeur, qui estime que ses affaires sont l'objet d'une injuste disparité, pourra seulement adresser une demande de taxe fixe.

On reconnaît que la modification proposée a une très grande portée, mais le National-Canadien s'est efforcé de la justifier en soutenant ce qui suit:

- a) La taxe convenue n'est rien autre, au fond, qu'une forme spéciale de tarif concurrentiel et ne devrait donc pas nécessiter l'approbation préalable de la Commission;
- b) Les camions, au Canada, ne sont pas soumis comme les chemins de fer à des règlements; les camionneurs peuvent donc "faire les difficiles" en matière de trafic et, en général, accepter les marchandises à tarif élevé alors que les chemins de fer transportent les marchandises à bas tarifs;
- c) Tant que les transporteurs routiers resteront affranchis de toute régie, les chemins de fer auront besoin de ce recours à la taxe convenue, comme à une "arme" leur permettant de rivaliser efficacement avec le transport routier; et
- d) La loi dans sa forme actuelle n'accorde pas suffisamment de latitude aux chemins de fer et permet de cette façon aux camions de leur soustraire des affaires qui devraient leur revenir et qu'ils pourraient manutentionner plus économiquement.

L'Association canadienne du transport automobile, traitant des taxes convenues, prétend qu'elles "favorisent les gros intérêts", que la proposition du National-Canadien, signifie un retour à la "loi de la jungle" et que les chemins de fer, tout en étant autorisés à se servir des tarifs de concurrence, ne devraient pas pouvoir recourir à la taxe convenue. L'Association avoua cependant que les routiers pourraient bien signer des conventions qui leur accorderaient les mêmes avantages que les taxes convenues, mais elle ajouta que telle n'est pas leur habitude.

ARGUMENTS EN FAVEUR DU PROJET DE MODIFICATION

Les arguments formulés au nom des Chemins de fer Nationaux du Canada en faveur de la modification proposée se résument comme il suit:

1. On admet que l'application de la taxe convenue exige un certain contrôle, mais que l'actuel procédé de contrôle est par trop incommode et devrait être remplacé par un autre plus élastique;
2. La nouvelle méthode proposée permettrait aux chemins de fer de parer plus efficacement à la concurrence routière;
3. Au delà d'une zone restreinte, le camion devient un moyen de transport plus dispendieux que le rail et, conséquemment, si les chemins de fer étaient libres d'employer tous leurs effectifs dans les grandes zones de la concurrence et de réduire leurs tarifs sur les marchandises chères au prix coûtant d'exploitation, plus un certain bénéfice, les routiers ne pourraient plus étendre leur exploitation hors de la zone restreinte qu'ils considèrent comme avantageuse; et
4. Le débours moyen des chemins de fer est de un cent la tonne-mille alors que celui des camionneurs n'est pas moins de trois cents, et peut-être quatre ou cinq cents la tonne-mille; si les chemins de fer abaissaient leurs tarifs de façon à entraîner un débours général de un cent et quart (ce qui est possible), aucune compagnie routière ne pourrait parer à cette concurrence en dehors de la zone restreinte.

En conséquence, les Chemins de fer Nationaux estiment (1) qu'un contrôle rationnel et raisonnable du recours à la taxe convenue s'impose et (2) que la modification réclamée par les chemins de fer ne manquerait pas de donner à ceux-ci une arme efficace, capable d'obliger les routiers à fermer leurs portes dans ce qu'on appelle la zone de "concurrence".

EFFORTS VISANT À CONCILIER LES VUES DES DEUX GRANDES COMPAGNIES FERROVIAIRES

A la suite des audiences et vu le caractère absolu des modifications proposées par les Chemins de fer Nationaux du Canada, on a invité cette société à tenir des pourparlers avec la Compagnie du Pacifique-Canadien afin de s'assurer si elles trouveront un terrain d'entente concernant les modifications législatives envisagées. Pendant longtemps elles ont été incapables de s'entendre. Toutefois, lorsque le National-Canadien convint de n'imposer aucune taxe convenue sans l'assentiment du réseau rival lorsque le transport se fait par rail en provenance ou à destination d'un point concurrentiel, ou vers un point de concurrence, ou entre les points concurrentiels sur les lignes de ces chemins de fer, les deux sociétés vinrent bien près de s'entendre.

Le National-Canadien admet que son projet modificateur est peut-être allé trop loin en passant outre au pouvoir dont dispose la Commission des transports de rejeter une taxe convenue, mais il ajoute que cette taxe devrait entrer en vigueur au plus tard trente jours après que demande en est faite à ladite Commission qui pourrait ensuite être autorisée à la rejeter si, après

audition d'une plainte reçue, elle jugeait la taxe convenue injuste et déraisonnable. La Compagnie soutient qu'en réalité sa proposition revient à dire qu'une taxe convenue ne peut être rejetée par la Commission des transports que si les taux exigés ne sont pas compensatoires.

Le Pacifique-Canadien estime que l'expéditeur devrait pouvoir formuler son opposition avant ou après la mise en vigueur de la taxe convenue, mais seulement si le taux n'est pas compensatoire ou est par ailleurs beaucoup trop bas; si la plainte porte que le taux témoigne de favoritisme, alors le seul remède qu'y puissent apporter les expéditeurs est d'obtenir un tarif fixe; la Commission ne rejeterait pas la taxe convenue.

RAISONS INVOQUÉES EN DERNIER LIEU EN FAVEUR DE LA MODIFICATION

Le National-Canadien a présenté les motifs suivants de chercher un adoucissement des dispositions actuelles de l'article 35 de la Loi des transports:

1. Contourner la décision du Conseil privé dans la cause de la *Canada Steamship*";
2. "Simplifier les formalités";
3. "Éviter les retards"; et
4. "Consolider notre position concurrentielle par rapport au transport routier."

Il convient d'étudier avec soin chacun de ces motifs.

1. *La décision du Conseil privé*, mentionnée ci-dessus, porte que la Commission des transports n'est pas privée, aux termes de la loi actuelle, du droit de considérer comme motifs pertinents d'accorder ou de refuser son approbation, l'effet que l'établissement de la taxe convenue entre un expéditeur et des voituriers ferroviaires rivaux produira vraisemblablement sur les affaires et les recettes des autres voituriers mentionnés dans la loi.

Suivant cette interprétation, un voiturier par eau soumis aux règlements d'application de la Loi des transports peut s'opposer à une taxe convenue entre un expéditeur et les chemins de fer, et la Commission des transports peut, en décidant si elle a la faculté d'approuver cette entente, tenir compte de l'effet produit sur les affaires et les revenus du voiturier par eau.

Les chemins de fer demandent à la fois que soient supprimés le droit d'opposition et l'étude des effets sur les affaires et les recettes du voiturier par eau.

La question se résume à ceci: les chemins de fer sont-ils autorisés à établir une taxe convenue sans tenir compte de l'effet produit sur les affaires et les recettes des voituriers par eau soumis aux règlements d'application de la Loi des transports?

Par la présente mesure législative, le Parlement a reconnu que le voiturier par eau joue un rôle important en matière de transport des marchandises et ne prétend pas accorder aux chemins de fer la liberté absolue d'établir des taxes convenues sans tenir compte de l'effet produit sur les affaires et les recettes des voituriers par eau. Il ne serait pas sage de modifier la loi à cet égard. Si la taxe convenue vise particulièrement les camions (et c'est ce que soutiennent les chemins de fer) on conçoit difficilement ce qui pourrait bien empêcher les compagnies ferroviaires et les voituriers par eau de s'entendre pour passer ensemble des contrats de taxes convenues sur la base de taux différentiels appropriés de trafic. Toutefois, les voituriers par eau devraient en l'occurrence rester libres de s'unir aux chemins de fer.

2. *Formalités simplifiées*. La modification proposée va beaucoup plus loin que de prévoir une pure simplification des formalités. Elle impose au plaignant la tâche de prouver qu'un taux de chemin de fer n'est pas compensatoire, ce qui lui enlève pratiquement tout recours au tribunal.

Ce point soulève la question de savoir s'il conviendrait de simplifier les formalités, vu le caractère extraordinaire du pouvoir accordé aux chemins de fer. La méthode d'établissement de la taxe convenue, même telle qu'elle est employée actuellement, est contraire aux principes bien établis de la fixation des taux sous le régime de la Loi des chemins de fer. Par convention elle engage l'expéditeur à expédier la totalité ou une partie convenue de ses marchandises par l'intermédiaire des voituriers avec lesquels il signe un accord à longue échéance, d'ordinaire pour une période minimum d'un an, et cela accorde à l'expéditeur un taux inférieur à celui indiqué dans les tarifs publiés sous le régime de la Loi des chemins de fer. Cette procédure extraordinaire doit être accompagnée de la publicité et des garanties requises par la Loi des transports. Il ne faut pas oublier que la Loi des chemins de fer accorde aux compagnies ferroviaires la faculté de parer à la concurrence par la publication de tarifs concurrentiels dans un bref délai. La Loi des transports ajoute à ce pouvoir et autorise les chemins de fer à arrêter des taxes convenues lorsque la publication des tarifs concurrentiels ou spéciaux n'atteindra pas le but visé par la taxe convenue. Cette faculté ne devrait pas s'exercer sans une surveillance étroite. Il n'est pas nécessaire de simplifier ici les formalités. Il importe également que les expéditeurs et les voituriers aient l'occasion de se faire entendre, afin que la Commission des transports connaisse tous les aspects de la question. La chose est possible d'après la procédure actuelle; selon la méthode proposée, la taxe convenue entrerait automatiquement en vigueur dans les trente jours qui suivent le dépôt de l'accord au bureau de la Commission, pour être rejetée s'il est démontré qu'elle n'est pas compensatoire.

3. *Retards évités.* Les chemins de fer ont fait remarquer qu'on avait mis beaucoup de retard à signifier son approbation des taxes convenues; ils citent en particulier le cas d'un délai d'un an et dix mois.

On a recueilli les informations voulues concernant les 45 taxes convenues qui ont été approuvées par la Commission des transports et les deux qui ont été rejetées (soit un total de 47 demandes) entre le 15 mars 1939 (date de réception de la première demande) et le 31 décembre 1950. On remarque que 37 tarifs n'ont pas été contestés contre 10 qui l'ont été. Deux de ces derniers n'ont pas été approuvés en définitive. Le temps écoulé entre la date de réception de la demande à la Commission et la date de sa sanction ou de son rejet est indiqué dans le tableau ci-dessous:

Non-contestation		Contestation				
Nombre de cas approuvés	Nombre de jours	Nombre de cas approuvés	Nombre de jours	Nombre de cas approuvés	Délai requis pour rejet définitif	
1	27	1	37	2	5 ans environ	
1	33	1	50			
3	34	2	55			
5	35	1	111			
8	36	1	112			
5	37	1	227			
4	38	1	686			
1	40					
1	41					
2	42					
1	44					
2	47					
1	50					
1	86					
1	133					
37		8		2		

On notera que, dans 29 cas, le temps pris pour en obtenir l'approbation, a été de 40 jours; il a été de 50 jours ou moins à l'égard de 8 autres cas, et il a fallu 86 et 133 jours respectivement pour obtenir approbation de deux cas incontestés.

Ainsi, il a fallu une moyenne de 37 jours et demi seulement pour obtenir l'ordonnance nécessaire à 35 des 37 demandes incontestées et même, compte tenu des deux cas exceptionnels, le délai moyen a été de 41 jours pour les 37 cas.

Les faits paraissent indiquer un traitement tout à fait satisfaisant des cas, qui n'appelle aucune critique. Il est démontré, relativement au cas incontesté dont l'étude a pris 133 jours, que la Commission des transports ne considérerait pas comme compensatoire la taxe convenue en question; c'est pourquoi il a fallu procéder à une assez longue enquête.

Pour ce qui est des cas contestés, 4 ont été approuvés en 55 jours ou moins, 4 autres en 111, 112, 227 et 686 jours respectivement avant délivrance de l'ordonnance par la Commission. Il faut dire que ces cas sont exceptionnels.

On remarquera qu'il a fallu plus de cinq ans pour qu'une décision définitive soit rendue par les tribunaux à l'égard des deux taxes convenues qui n'ont pas été approuvées. Ces deux causes furent l'objet d'appels de la part de la compagnie ferroviaire auprès de la Cour suprême du Canada et du Comité judiciaire du Conseil privé d'Angleterre. Il est également significatif que l'article 35 (4) de la Loi des transports autorise la Commission des transports à approuver la date à laquelle la taxe est applicable "ou à compter de laquelle elle sera censée être entrée en vigueur", pourvu que ladite date ne soit pas antérieure à celle du dépôt de la demande d'approbation. Les documents indiquent que la Commission, dans la plupart des cas, a décidé que l'approbation de la taxe convenue serait rétroactive à partir de la date du dépôt de l'accord au bureau de la Commission.

Vu les circonstances, les retards ne sauraient justifier une modification de la loi.

4. *Affermissement de la position des chemins de fer en matière de concurrence*

Les motifs invoqués par les chemins de fer sur ce point peuvent se résumer équitablement comme il suit:

- a) Les chemins de fer sont soumis à réglementation, les camions ne le sont pas;
- b) Les camions sont libres de choisir le trafic qui leur convient et d'accepter les marchandises à haut tarif;
- c) Les chemins de fer sont tenus d'accepter de transporter toutes les marchandises qu'on leur apporte, qu'elles soient frappées de taxes élevées ou non; et
- d) La politique ferroviaire a été de transporter à tarif inférieur la marchandise à bon marché et de se rattraper sur les marchandises de plus grande valeur; maintenant les camions s'emparent du trafic profitable, de sorte que les marchandises de faible valeur devront être transportées à des tarifs plus élevés que l'expéditeur jugerait peut-être trop onéreux.

Le principal sujet de plainte, c'est que le camionnage n'est pas réglementé; l'un des témoins des chemins de fer a affirmé que la réglementation des entreprises de camionnage ne serait pas en tout état de cause la bonne solution car, si elles étaient réglementées, les particuliers et les industries achèteraient leurs propres camions. Il conclut de ce fait que le recours à la taxe convenue est l'unique solution du problème qu'il définit comme: "l'effritement du trafic ferroviaire rentable causé par le camionnage."

Il s'agit ici d'un grave problème qui n'existe pas seulement au Canada. Les solutions qu'on a tenté de lui apporter à l'étranger n'ont pas eu de succès. La taxe convenue n'a pas réglé le problème en question en Angleterre, où pourtant ne vient pas s'ajouter comme ici la difficulté d'une juridiction distincte s'exerçant sur les différents concurrents.

Le problème ne porte donc pas essentiellement sur la réglementation d'une part et la non-réglementation de l'autre. La principale raison pour laquelle les chemins de fer ont été réglementés dès le début, c'est qu'ils constituaient un monopole et qu'ils sont un service essentiel qui, s'il n'est pas dirigé de façon satisfaisante, ne peut être assuré par aucune autre entreprise à cause des moyens qu'il faudrait mettre en œuvre. La situation du camionneur qui offre son camion en location est totalement différente. En plus de la concurrence des autres moyens de transport, le routier compte de nombreux concurrents dans son propre domaine et aussi de la part des camionneurs privés. Si le prix de ses services est trop élevé, des particuliers et des industries peuvent, facilement et à relativement peu de frais, acheter leurs propres camions. Ce problème est étudié ailleurs dans le présent rapport; il n'est ici effleuré qu'afin de démontrer le rapport qui existe entre les taxes convenues et le problème de la réglementation du camionnage.

La question qui se pose à la Commission royale est simplement celle-ci: convient-il de munir les chemins de fer d'une arme redoutable qui pourrait exercer sur le transport routier un effet d'une gravité dépassant de beaucoup le souci de "parer" à la concurrence?

Si elle était largement employée, la taxe convenue pourrait lier les expéditeurs aux compagnies ferroviaires durant des périodes illimitées par le moyen de conventions qui excluraient les routiers de toute participation au trafic fourni par ces expéditeurs.

Cette mesure pourrait bien étouffer l'expansion d'un mode de transport qui peut être d'une grande valeur pour le commerce du pays. A deux reprises le transport routier a démontré sa valeur au pays en ces dernières années: d'abord au cours de la dernière guerre, puis durant la récente grève des chemins de fer. Toute arme susceptible de menacer gravement l'industrie routière ou d'en provoquer l'élimination, doit faire l'objet de fortes restrictions.

Il ne faut jamais oublier qu'en dépit de la réglementation de leurs tarifs, les chemins de fer jouissent d'une grande liberté en ce qui regarde les tarifs de concurrence, et il ne faut pas trop porter atteinte à cette liberté. Le but à atteindre est de permettre au rail de parer à la concurrence, non pas de la détruire ni de l'éliminer.

Le danger que présente la modification projetée réside dans le pouvoir qu'elle accorde d'étouffer la concurrence. Dans sa forme actuelle, la loi accorde aux sociétés ferroviaires un pouvoir extraordinaire (pouvoir qui n'a pas été conféré aux chemins de fer américains), et c'est là une prérogative qu'il ne faut pas étendre davantage.

CONCLUSIONS

1. L'un des grands principes régissant l'établissement des tarifs ferroviaires est qu'une compagnie de chemins de fer doit exiger les mêmes taxes pour services égaux. En autorisant l'adoption d'une taxe convenue, le Parlement a fait exception à ce principe afin de permettre aux chemins de fer de parer à la concurrence non réglementée des camions. Néanmoins, lors de l'adoption des dispositions de la Partie V de la Loi des transports, les législateurs ont pris grand soin d'entourer ce pouvoir extraordinaire de restrictions visant à empêcher un mauvais usage des taxes convenues.

2. Il semble évident que le Parlement n'entendait pas donner aux taxes convenues la force d'une arme capable de détruire ou d'éliminer la concurrence, mais plutôt de permettre aux chemins de fer de parer à cette concurrence. Cette intention apparaît clairement à la lecture de l'article 35(1) que voici:
- "...et cette dernière (la Commission) ne doit pas l'approuver si, à son avis, le but à atteindre en concluant la convention, eu égard à toutes les circonstances, peut être atteint convenablement au moyen d'un tarif de taxes, spécial ou de concurrence, prévu par la *Loi des chemins de fer* ou la présente loi."
3. La loi actuelle n'a pas encore été sérieusement mise à l'épreuve. Le projet de loi a été présenté en 1937 et adopté en 1938, alors que les conditions économiques étaient bien différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. Vinrent ensuite la guerre et la "fixation" des tarifs jusqu'au 15 septembre 1947. Depuis lors, le pays a joui d'une période de prospérité économique relative qui a peut-être rendu inutile un emploi étendu de la taxe convenue.
4. Il serait imprudent:
- a) de supprimer l'actuelle condition voulant que les voituriers ferroviaires rivaux s'unissent pour établir une taxe convenue;
 - b) d'abroger la disposition prévoyant que la taxe convenue soit établie sur la base reconnue d'élaboration des tarifs et soit exprimée à tant de cents les cent livres ou selon telle autre unité de calcul approuvée par la Commission des transports; et que le tarif de chargement complet pour un wagon ne dépasse pas le tarif de chargement complet applicable à un plus grand nombre de wagons;
 - c) de supprimer la disposition prescrivant que la Commission des transports n'accorde pas son approbation à une taxe semblable si, à son avis, on peut convenablement résoudre la question au moyen de tarifs spéciaux ou de concurrence suivant les dispositions de la *Loi des chemins de fer*;
 - d) de supprimer l'approbation nécessaire de la Commission des transports relativement à une taxe convenue; et
 - e) de supprimer le droit qu'ont les autres voituriers sujets à réglementation de s'opposer aux taxes convenues.
5. On remarquera qu'en vertu des dispositions actuelles de la loi, les transporteurs routiers rivaux (étant donné qu'aucun d'eux n'est visé par la *Loi des transports*), ne sont pas autorisés à s'opposer à une taxe convenue établie par les voituriers par rail ou par eau.

RECOMMANDATIONS

Aucune des modifications à la loi proposées par les provinces ou par les chemins de fer, ne peut être recommandée.

5. TARIFS DE TERMINUS

Les tarifs de catégorie appliqués aux marchandises transportées dans l'Ouest du Canada, en provenance ou à destination de Port-Arthur, Fort-William et Armstrong dans l'Ontario, Churchill au Manitoba, et Vancouver, New-Westminster, Victoria et Prince-Rupert en Colombie-Britannique, sont dénommés "tarifs de terminus". La différence d'appellation émane de "l'accord du Manitoba" de 1901, conclu entre la province du Manitoba et le chemin de fer *Canadian-Northern*, en vertu duquel la province accordait au chemin de fer une subvention pour construire une ligne de Winnipeg à Port-Arthur, et la compagnie consentait à réduire par un certain pourcentage les tarifs exigés

entre ces deux points. Lorsque les tarifs furent publiés, on escomptait qu'ils auraient pour effet d'assimiler le tarif de Fort-William à Winnipeg (une distance de 420 milles) au tarif régulier par mille existant pour 290 milles. Ainsi, dans le but de supputer les tarifs de distribution de la tête des Grands lacs à des points des Prairies, 130 milles furent déduits. Cette disposition fut acceptée par le Pacifique-Canadien et, plus tard, par le Grand-Tronc-Pacifique. La Commission des chemins de fer l'appliqua sur les marchandises en provenance ou à destination du littoral, et les compagnies intéressées firent spontanément de même en ce qui concerne Churchill.

D'après des plaintes présentées, cette règle du parcours théorique favorise injustement le Manitoba, parce que l'avantage de la déduction de 130 milles diminue au fur et à mesure que l'on avance vers l'ouest. Ainsi, en vertu de l'accord, le tarif de terminus sur le trafic de première classe entre Fort-William et Winnipeg est inférieur de 21 p. 100 au tarif régulier par mille; à Regina, l'avantage est réduit à 13 p. 100, à Calgary, à 7 p. 100, et à Vancouver, à 2 p. 100.

CONCLUSIONS

C'est là une autre particularité litigieuse de l'armature tarifaire, du ressort de la Commission des transports. Nous faisons observer, au chapitre consacré à la péréquation, que l'abolition des tarifs de catégorie dits de terminus dans l'Ouest du Canada contribuerait à atteindre l'objectif de la péréquation.

6. TARIFS TRANSCONTINENTAUX

Les tarifs transcontinentaux relatifs au transport des marchandises par voie ferrée s'appliquent au trafic ferroviaire traversant le Canada en concurrence avec les navires qui passent par le canal de Panama ou qui assurent un service direct jusqu'aux ports de la côte du Pacifique. Ce sont des tarifs de concurrence, mais à la différence de la plupart de ces derniers, ils s'appliquent généralement aux marchandises transportées d'une ou vers une grande région de l'Est, ou d'une ou vers une "région de ports" avoisinant les ports de la côte du Pacifique.

Les tarifs transcontinentaux s'appliquent en particulier aux produits soumis à la concurrence acharnée du transport par eau, mais non pas aux denrées périssables qu'il importe de livrer sans délai. Le transport par voie ferrée coûte ordinairement un peu plus cher que celui par eau, parce que les chemins de fer sont en mesure de taxer plus fortement les marchandises transportées en plus grande vitesse et livrées à date arrêtée.

CHAMP D'APPLICATION

Les tarifs transcontinentaux s'appliquent en général à partir de tout l'Est du Canada; les expéditeurs ou consignataires de toute la région triangulaire formée par les lignes reliant Montréal (P.Q.), Windsor et Sault-Sainte-Marie (Ont.) jouissent ordinairement du même tarif transcontinental. A des endroits situés à l'est de Montréal, on ajoute de faibles "suppléments de taxe" aux tarifs de Montréal pour la distance additionnelle; ainsi, tout usager des chemins de fer dans tout l'Est du Canada peut jouir durant toute l'année des tarifs transcontinentaux. Pendant l'été, il existe des tarifs transcontinentaux supplémentaires de transport par voie ferrée et eau, légèrement plus réduits que ceux du transport par "voie ferrée uniquement". Citons le transport par rail jusqu'à Port-McNicoll ou à Sarnia, puis par eau sur les Grands lacs jusqu'à Port-Arthur et à Fort-William, et enfin par rail jusqu'au Pacifique. Les tarifs sont

encore plus réduits si le transport est effectué par des navires du fleuve et des Grands lacs, directement entre les ports du Saint-Laurent et des Grands lacs jusqu'à Port-Arthur ou Fort-William, puis par rail.

Si le champ d'application des tarifs transcontinentaux dans l'Est du Canada est aussi vaste, c'est parce que les navires océaniques, faisant la correspondance avec des services fluviaux et des services de camionnage reliant les ports des lacs et les centres de l'intérieur, permettent d'établir un trafic d'entrée et de sortie des marchandises de toute la moitié est du continent. Il n'est pas rare que des articles à destination de la côte du Pacifique soient transportés de Toronto à Hamilton ou de Windsor à Montréal, puis continuent leur route jusqu'à Vancouver sur des bateaux naviguant d'un littoral à l'autre. Par exception, si le tarif de transport par eau s'y prêtait, une cargaison pourrait être transportée d'un point aussi à l'ouest que Fort-William jusqu'à Montréal, puis de là jusqu'au littoral du Pacifique sur un vaisseau naviguant d'un littoral à l'autre. Les marchandises destinées au transport océanique font route par voie ferrée, par eau ou par camion jusqu'à Montréal. L'habitude des navires faisant route entre Montréal et Vancouver est de se charger d'une partie des frais de transport des entreprises de camionnage ou des chemins de fer à partir d'endroits du Québec et de l'Ontario jusqu'au port de Montréal.

De l'autre côté du continent, les tarifs transcontinentaux ne s'appliquent qu'aux ports de la côte du Pacifique et aux régions de camionnage qui les avoisinent, zone relativement petite, parce qu'il n'existe pas de cours d'eau navigables à l'intérieur qui puissent faire concurrence aux chemins de fer dans ce territoire. Les tarifs transcontinentaux, étant de concurrence entre voituriers, ne s'appliquent pas aux marchandises en provenance ou à destination de points intermédiaires des Prairies et de l'est de la Colombie-Britannique. Les chemins de fer font toutefois des exceptions à cause de l'intensité de la concurrence marchande; les viandes en conserve transportées de Winnipeg à la côte du Pacifique, et les fruits et légumes en conserve transportés de la vallée d'Okanagan à l'est du Canada en sont des exemples.

GRIEFS

Aucune compagnie de navigation ne s'est plainte de la coutume des chemins de fer de publier des tarifs transcontinentaux; d'autre part, les chemins de fer ne se sont pas plaints des bas tarifs du transport par eau par voie du canal de Panama.

Les plaintes provenaient principalement du gouvernement de l'Alberta, parlant au nom des consommateurs et des intermédiaires de la province. Ceux de Calgary et d'Edmonton, en particulier, protestent contre l'anomalie que révèlent quelques exemples frappants de ces tarifs de concurrence de transport de l'Est à la côte du Pacifique, en comparaison des tarifs réguliers aux points intermédiaires.

L'habitude déclarée des chemins de fer est de publier des tarifs transcontinentaux applicables aux denrées ordinairement transportées d'un littoral à l'autre, et qui conviennent au transport maritime. Nombre de ces tarifs, étant plus élevés que ceux de transport jusqu'aux points intermédiaires, ne soulèvent pas de plaintes. D'autres sont très légèrement inférieurs à ces derniers. Cependant, il existe quelques tarifs transcontinentaux (relativement peu nombreux)

qui sont très bas en comparaison des tarifs de transport aux points intermédiaires. Ce sont ceux-là qui ont soulevé d'aigres plaintes. Quelques exemples éclairciront la situation:

Articles	Tarif actuel pour parcours entier par chemin de fer à Calgary ou Edmonton	Tarif transcon- tinentale à Vancouver
	Par 100 livres	
Conserves alimentaires.....	*V \$2.65	\$1.40
Acier de construction.....	*C { *S 2.07½ *S 2.36½ *E }	1.32
Tuyaux de fonte.....	*C { *V 1.73 *V 1.85 *E }	1.00
Huiles de cuisson.....	2.88	1.65
Draps de flanellette.....	*A 6.58	3.31

Les tarifs sont ceux du 31 décembre 1950.

- *A—toute quantité, chargement de wagon ou moins.
 *C—à Calgary.
 *E—à Edmonton.
 *S—du Sault-Ste-Marie (Ontario) seulement.
 *V—tarifs conjugués à Vancouver.

La plupart de ces articles conviennent particulièrement au transport par eau, parce qu'ils sont lourds par rapport à leur volume, et les navires naviguant d'un littoral à l'autre sont en mesure de les transporter à des taux bas qui, comme la chose a été montrée, font une vive concurrence aux tarifs ferroviaires.

AUTORISATION ET JUSTIFICATION DES TARIFS TRANSCONTINENTAUX

La Loi des chemins de fer, article 314, paragraphes 5 et 6, a autorisé l'établissement de tarifs transcontinentaux, sans les appliquer nécessairement au trafic en provenance ou à destination de points intermédiaires; cette autorisation est connue sous le nom de clause "de courte distance faisant partie d'un plus long parcours".

Les tarifs transcontinentaux se justifient exactement pour les mêmes raisons qui motivent les autres tarifs de concurrence. Les chemins de fer qui ne peuvent obtenir des marchandises à transporter à des taxes régulières sont justifiés d'exiger des taxes moins élevées. Du moment que les taxes réduites rapportent une somme un peu supérieure aux frais du transport, le chemin de fer se trouve mieux en point que s'il avait refusé de réduire les taxes régulières et perdu toutes ses affaires; il gagne un revenu net dont il aurait été privé autrement, et ce revenu net, bien que minime, réduit la somme pour laquelle les services non soumis à la concurrence auraient à contribuer pour procurer au voiturier le total des recettes nécessaires.

Bien qu'il y ait toujours eu (sauf dans des circonstances exceptionnelles, comme la guerre) un service de transport maritime en direction de la côte du Pacifique, qui a influé sur les tarifs de transport ferroviaire partant de l'Est, la période de concurrence acharnée avec les chemins de fer transcontinentaux canadiens commença après l'ouverture du canal de Panama en 1914.

La concurrence sur le littoral du Pacifique est triple: (1) celle des navires faisant route entre l'Est du Canada et les ports de l'Ouest; ces navires, comme nos chemins de fer, transportent des marchandises d'origine canadienne, par exemple, des fruits et des légumes en conserve; (2) celle des navires faisant la navette entre les autres pays et la côte canadienne du Pacifique, transportant des produits importés directement du Royaume-Uni, de l'Europe, des États-Unis, des Antilles et de l'Orient, comme des tuyaux de fonte anglais en concurrence avec les tuyaux canadiens de Toronto ou de Trois-Rivières, et (3) celle des chemins de fer des États-Unis (tel le *Great-Northern* qui pénètre en Colombie-Britannique par le sud) qui transportent des marchandises de ce pays à des taux réduits pour faire concurrence aux navires des États-Unis faisant route par le canal de Panama, comme des poêles de l'Ohio concurrençant les poêles de Toronto.

Chacun de ces facteurs de concurrence oblige les chemins de fer canadiens à publier des tarifs transcontinentaux, s'ils veulent conserver une part du trafic.

La province d'Alberta a fait de cette plainte un de ses points importants à l'enquête, sans doute pour la raison que quelques tarifs transcontinentaux créent des anomalies marquantes en comparaison des tarifs réguliers exigés à des points intermédiaires comme Calgary et Edmonton. Les taux réguliers de transport entre l'Est et les Prairies, à cause de la longue distance, sont élevés en argent. Souvent, il n'y a que des tarifs de "catégorie" de marchandises transportées à des points intermédiaires comme Calgary et Edmonton, et la publication d'un tarif de concurrence inférieur à celui du transport à Vancouver aboutit à créer une disparité prononcée entre les deux genres de tarifs.

C'est en réalité cette disparité prononcée, évaluée en dollars et cents par 100 livres, qui est la cause des plaintes; s'il s'agissait seulement d'un écart de quelques cents par 100 livres, l'inégalité serait à peine remarquée. De prime abord, il paraît difficile de comprendre pourquoi les légumes en conserve transportés de Toronto à Calgary sont taxés à \$2.65 les 100 livres, quand le tarif sur les mêmes articles expédiés à Vancouver est de \$1.40 les 100 livres.

Depuis nombre d'années, les anomalies très marquées créées par les tarifs transcontinentaux sont une cause d'irritation dans la province d'Alberta, particulièrement à Calgary et à Edmonton, dont les habitants paient le plus haut tarif, parmi tous les points intermédiaires de distribution en deçà de Vancouver.

L'Alberta ne refuse pas aux chemins de fer, lorsqu'ils doivent soutenir la concurrence intense des transports par eau, le droit de publier des tarifs transcontinentaux, et elle concède que les tarifs de transport à Vancouver peuvent parfois être légitimement moins élevés que ceux du transport à des points intermédiaires; le motif réel de plainte est que la disparité existant entre quelques tarifs transcontinentaux et ceux du transport aux points intermédiaires est immodérée.

La Saskatchewan et le Manitoba ont été eux aussi désavantagés, mais à un degré moindre. Le Manitoba a soulevé une objection voulant que les tarifs transcontinentaux moins élevés procurent au manufacturier de l'Est et à l'intermédiaire de la côte du Pacifique un avantage sur ceux de Winnipeg, qui paient les tarifs réguliers sur les matières premières et les produits ouvrés entrant à Winnipeg et en sortant à destination de la côte du Pacifique. Toutefois, les plaintes du Manitoba ne portaient que sur des cas particuliers, comme les envois de piles électriques et de vêtements de travail.

REMÈDE PROPOSÉ

La province d'Alberta a posé en thèse que la Commission des transports devrait examiner régulièrement les conditions justifiant les tarifs transcontinentaux, et qu'elle ne devrait autoriser ces derniers a) que si la concurrence est forte au point que les compagnies ferroviaires ne peuvent ni la soutenir ni la mitiger, et qu'elle s'exerce au point de concurrence mais non aux points intermédiaires; b) que si le tarif au point de concurrence n'est pas inférieur à celui qui suffirait à soutenir la concurrence s'exerçant à cet endroit; c) que si le tarif ferroviaire au point de concurrence est établi de façon à rapporter des recettes plus élevées qu'en l'absence d'un tel tarif; et d) que si le tarif au point intermédiaire est juste et raisonnable dans les circonstances. La province d'Alberta a proposé une modification visant à produire ce résultat.

CONCLUSIONS

Le problème doit être examiné de l'angle suivant:

Pour bénéficier directement du coût moindre du trafic océanique, le commerçant ou le consommateur en Alberta, en l'absence de tarifs ferroviaires de concurrence relatifs au transport jusqu'au littoral, doit faire venir ses marchandises de l'Est du Canada à Vancouver par eau, puis ajouter tous les frais de transport ferroviaire intérieur de Vancouver à des points comme Calgary ou Edmonton; mais lorsque les chemins de fer soutiennent la concurrence du trafic océanique à la côte du Pacifique en publiant des bas tarifs de transport à partir de l'Est du Canada, ils placent dans une situation différente le commerçant ou le consommateur de l'Alberta.

L'intermédiaire établi sur le littoral a donc l'avantage de pouvoir choisir entre le transport océanique et le transport ferroviaire; il a deux cordes à son arc. Il peut, au choix, recourir aux services de transport océanique, plus lents et exigeant des tarifs bas, ou aux services de transport ferroviaire, dont les tarifs réduits lui permettent d'expédier ses marchandises à des prix inférieurs, et parfois très inférieurs, aux tarifs réguliers. A vrai dire, il est en mesure de traiter, à son avantage, avec l'un ou l'autre de deux concurrents.

Par contre, l'intermédiaire ou le consommateur de Calgary ou d'Edmonton ne jouit pas de ce privilège; il doit payer aux chemins de fer, soit le plein tarif régulier de l'Est à Calgary ou à Edmonton, soit, au mieux, le tarif transcontinental de transport jusqu'au littoral, conjugué au plein tarif ferroviaire régulier du littoral à Calgary ou à Edmonton. Il pourrait, dans certains cas, bénéficier de tarifs conjugués en faisant expédier ses marchandises par rail jusqu'au littoral, d'où elles seraient réexpédiées, mais, en pratique, les chemins de fer ne remorquent les wagons de marchandises que jusqu'à Edmonton ou Calgary et ils exigent un tarif égal aux tarifs conjugués, si ces derniers sont inférieurs au tarif publié pour Calgary ou pour Edmonton.

Tant que la concurrence existera, les chemins de fer devraient être autorisés à l'affronter. Mais lorsque cette attitude crée des anomalies de la nature indiquée ci-dessus et cause des griefs si persistants, il est désirable de trouver une solution qui permettra aux chemins de fer de soutenir la concurrence, tout en abolissant les anomalies ou du moins en en faisant disparaître la plupart.

Prendre les tarifs transcontinentaux comme maxima des taxes de transport jusqu'aux points intermédiaires équivaldrait en réalité à considérer que des villes comme Calgary et Edmonton sont situées sur le littoral pour fins

de tarification. L'Alberta ne propose pas ce correctif radical, mais elle déclare, de fait, que si un bas tarif de transport jusqu'au littoral est établi, le tarif à des points intermédiaires comme Calgary et Edmonton ne devrait pas être plus élevé qu'un tarif juste et raisonnable établi en comparaison. D'après l'Alberta, cela signifie que si les chemins de fer peuvent abaisser fortement certaines taxes de transport jusqu'au littoral, en fonction des frais de transport océanique et réaliser quand même un certain bénéfice, il y a preuve certaine de profits exorbitants quand les tarifs aux points intermédiaires comme Calgary ou Edmonton sont le double de ceux qui ont cours jusqu'à Vancouver.

Une situation semblable a été réglée aux États-Unis par le refus d'alléger la situation des chemins de fer américains en matière de transport sur long et court parcours. De la sorte, s'ils tiennent à obtenir une part du trafic transcontinental, ils doivent appliquer le tarif transcontinental comme maximum des taxes aux points intermédiaires.

Une telle ligne de conduite n'est pas nécessaire dans le cas qui nous occupe; elle aboutirait probablement à annuler quelques tarifs transcontinentaux de l'Est du Canada à la côte du Pacifique, réglementés jusqu'ici pour protéger les intérêts des compagnies ferroviaires, et sur lesquels les localités de la région de la côte du Pacifique s'appuient depuis nombre d'années, les taxes peu élevées sur le fer et l'acier, par exemple. Il se pourrait que les chemins de fer ne tiennent pas à appliquer les bas tarifs transcontinentaux au trafic destiné aux points intermédiaires (surtout si le volume de ce trafic grossissait) et qu'ils décident, en présence d'une règle interdisant les tarifs "de points intermédiaires", d'annuler les bas tarifs de transport jusqu'au littoral.

RECOMMANDATIONS

Sur la question principale, il paraît raisonnable de conclure que lorsque les chemins de fer procurent au commerçant et au consommateur du littoral du Pacifique l'avantage d'un service ferroviaire rapide à des taxes à peine supérieures aux taxes océaniques et leur offrent ainsi le choix entre deux services dont les prix sont presque égaux, les consommateurs de l'Alberta et des autres provinces intermédiaires sont en droit de partager dans une mesure équitable la condition avantageuse ainsi créée par les chemins de fer.

L'influence de tout tarif transcontinental de transport de l'Est à la côte de la Colombie-Britannique devrait être étendue en retour aux tarifs de transport aux provinces intermédiaires (y compris les endroits à l'intérieur de la Colombie-Britannique), de façon que ces tarifs ne dépassent les premiers que du tiers. C'est une solution simple et logique de la question; elle n'entraîne ni calculs compliqués ni difficulté d'application; tout en tenant compte de ce que la concurrence influe sur l'Alberta, elle n'aboutit pas à la solution outrée voulant que l'Alberta ait des tarifs égaux à ceux du littoral. Elle aurait probablement aussi un effet restrictif sur les réductions de tarifs opérées par les chemins de fer afin de résister à la concurrence maritime, ces derniers sachant qu'ils ne peuvent exiger, aux points intermédiaires, que des taxes excédant d'au plus le tiers celles du tarif transcontinental. S'ils décident de diminuer de moitié leurs taxes de transport jusqu'au littoral du Pacifique, ils ne pourront exiger qu'un tiers de plus aux points intermédiaires, et non le double comme ils le font actuellement dans le cas des conserves et des draps de flanellette à destination de Calgary et d'Edmonton.

Les exemples suivants de taxes sur les chargements complets de wagons, qui sont supérieures d'un tiers à celles du tableau précédant donnent une idée de l'effet qu'aurait cette proposition:

Articles	Tarif actuel pour parcours entier par chemin de fer à Calgary ou Edmonton	Tarif transcontinental actuel à Vancouver	Tarif à Calgary ou Edmonton d'après la proportion
	Par 100 livres		
Conserves alimentaires.....	*V \$2.65	\$1.40	\$1.87
Acier de construction.....	*C *S 2.07 $\frac{1}{4}$ *E *S 2.36 $\frac{1}{4}$	1.32	1.76
Tuyaux de fonte.....	*C *V 1.73 *E *V 1.85	1.00	1.33
Huiles de cuisson.....	2.88	1.65	2.20
Draps de flanellette.....	*A 6.58	3.31	4.41

Les taxes indiquées dans la première et la deuxième colonnes sont celles du 31 décembre 1950.

- *A—toute quantité, chargement de wagon ou moins.
- *C—à Calgary.
- *E—à Edmonton.
- *S—du Sault-Ste-Marie (Ontario), seulement.
- *V—taxes conjuguées à Vancouver.

Les provinces à l'est de l'Alberta profiteront également de la proposition exposée ci-dessus, puisque le tarif maximum de transport à tous les points situés entre le point d'origine et le littoral du Pacifique n'excéderait pas le plafond de 133-1/3 p. 100 du tarif transcontinental.

Le même principe devrait s'appliquer au tarif transcontinental de concurrence pour le transport vers l'Est.

C'est là tout ce que nous pouvons conseiller avec profit à l'égard de cette question si chaudement contestée des tarifs transcontinentaux par rapport aux tarifs de points intermédiaires.

La Loi des chemins de fer devrait être modifiée de manière à prévoir que, lorsque les chemins de fer publient des tarifs transcontinentaux de concurrence, ces tarifs devraient contenir une disposition à l'effet que les tarifs sur les marchandises à destination ou en provenance d'un endroit intermédiaire ne doivent pas dépasser les tarifs transcontinentaux de plus d'un tiers.

La modification conseillée aurait pour effet de transformer la manière dont les tarifs transcontinentaux ont été traités jusqu'ici par la Commission des transports. Il a été arrêté jusqu'à présent que les intérêts des expéditeurs et des consignataires aux points intermédiaires ne modifient pas le principe des tarifs transcontinentaux. (Enquête générale sur les tarifs-marchandises, 33 C.R.C., page 127.)

7. TARIFS INTERNATIONAUX

Il existe trois différentes catégories de tarifs internationaux:

CATÉGORIE I Tarifs s'appliquant au trafic entre divers endroits du Canada et des États-Unis, dans les deux sens;

CATÉGORIE II Tarifs s'appliquant au trafic entre deux endroits des États-Unis, en passant par le Canada; et

CATÉGORIE III Tarifs s'appliquant au trafic entre deux endroits du Canada en passant par les États-Unis.

Catégorie I: Ces tarifs doivent être publiés dans les Tarifs imprimés déposés au bureau de la Commission des transports du Canada et de l'*Interstate Commerce Commission* aux États-Unis. Les compagnies de chemin de fer ne sont pas tenues par la loi, dans l'un ou l'autre pays, d'adhérer aux tarifs internationaux communs; l'entente est volontaire, mais une fois conclue, les barèmes de ces taux doivent être déposés. Ils sont ensuite assujettis à la Loi des chemins de fer du Canada et à l'*Interstate Commerce Act* des États-Unis. La Commission des transports régit les taux sur cette partie du parcours qui se trouve à l'intérieur du Canada, alors que la commission américaine agit de même en ce qui concerne la partie américaine du parcours.

La juridiction légale en la matière est donc partagée, aucun des deux pays n'ayant le contrôle absolu du tarif international complet.

Catégorie II: Le tarif-marchandises doit être déposé au bureau des deux organismes de réglementation en vertu de l'article 339 de la Loi des chemins de fer et en vertu de l'*Interstate Commerce Act*.

Catégorie III: Le tarif-marchandises doit être déposé au bureau de la Commission des transports du Canada seulement, étant donné que l'*Interstate Commerce Act* ne l'exige pas à l'égard de l'*Interstate Commission*.

Dans la présente partie, il s'agit des catégories I et III.

Lorsqu'il n'y a pas de tarifs internationaux communs, les marchandises sont transportées au taux le plus bas résultant de la combinaison des tarifs locaux.

La publication des tarifs internationaux communs élimine la difficulté d'établir les taux les plus bas résultant de la combinaison des tarifs, à partir et en direction de diverses gares de bifurcation, ce qui simplifie la fixation des taux. En général, il en résulte aussi des frais moins élevés, ce qui stimule le trafic international.

SITUATION ACTUELLE

Lorsque le trafic international est intense, les tarifs internationaux communs sont généralement publiés, par exemple entre les endroits de l'Est du Canada et ceux de l'Est des États-Unis. Par contre, lorsque le volume du trafic international est assez faible, les tarifs internationaux communs sont peu nombreux, par exemple entre l'Ouest canadien et l'Ouest américain, ainsi qu'entre le Canada et les États du Sud et de l'Ouest américain.

Le long des littoraux de l'Atlantique et du Pacifique, dans les deux pays, plusieurs tarifs internationaux communs sont publiés à cause des chemins de fer dont l'intérêt commun est de soutenir la concurrence du cabotage.

Les tarifs internationaux communs ne pouvant être publiés qu'après une entente entre les compagnies ferroviaires des deux pays qui désirent instituer ces taux, aucun des deux organismes de réglementation n'a l'autorité nécessaire pour en exiger l'établissement. Les tarifs communs n'existent qu'aux endroits où, suivant l'opinion des compagnies ferroviaires des deux pays,

le volume du trafic est suffisant pour les justifier, où bien là où ces mêmes compagnies conviennent de certains tarifs internationaux pour faire face à la concurrence et publient ces taux.

Lorsque des taux modifiés sont autorisés par l'*Interstate Commerce Commission*, la Commission des transports a l'habitude, depuis longtemps, de permettre une réduction ou une majoration, selon le cas, de la partie canadienne du tarif international, a) simultanément et b) dans la même proportion que le montant accordé par l'*Interstate Commission* sur la taxe américaine.

Des majorations générales de tarif peuvent se produire aux États-Unis, et c'est ce qui arrive généralement, avant que le Canada agisse de la même façon; il se peut également que la majoration américaine soit plus élevée que la majoration canadienne. Par conséquent, les taux internationaux sont plus souvent majorés que les taux domestiques et la partie canadienne du tarif international est permise par la Commission, même si la majoration est plus élevée que celle qui vise les autres taux de transport au Canada.

Étant donné que le tarif international commun constitue un tout complet et ne peut être réparti à la frontière pour l'expéditeur, le taux pour le parcours complet doit être haussé en même temps dans les deux pays afin de maintenir le tarif international sur le même pied que les autres taux de transport à l'intérieur des États-Unis. Si cette pratique n'était pas observée, les tarifs internationaux inférieurs sur les marchandises en provenance ou à destination du Canada joueraient au détriment des expéditeurs américains, dans les limites de leur propre pays. En voici un excellent exemple: si les compagnies ferroviaires canadiennes n'augmentaient pas le taux de transport du bois d'œuvre, de Vancouver à Boston, en même temps que les compagnies de chemin de fer américaines majorent les leurs pour le bois d'œuvre de Seattle à Boston, les propriétaires de scieries de Seattle se plaindraient de la perte de marchés et de préférences injustes. Afin de protéger les expéditeurs que leurs lignes desservent, ainsi que pour sauvegarder leurs propres recettes, les compagnies de chemins de fer américaines retireraient leur assentiment en ce qui concerne le tarif international commun de Vancouver à Boston. Le tarif relativement le plus élevé s'appliquerait alors à ce parcours, c'est-à-dire la somme que représentent les tarifs locaux conjugués. Les expéditeurs canadiens perdraient ainsi le marché de Boston et seraient en plus mauvaise posture que si les compagnies ferroviaires canadiennes avaient majoré leurs taux, exactement comme les compagnies américaines. Voici un exemple différent: les marchandises en provenance de Trois-Rivières (P.Q.) à destination de Buffalo (N.-Y.), peuvent être transportées par un chemin de fer canadien et remises aux lignes américaines à Montréal (P.Q.), Prescott (Ont.), ou Black-Rock (N.-Y.). Les taux directs sont les mêmes par les diverses routes. Si une majoration de la partie américaine seulement de ces taxes directes était permise, l'augmentation en cents par quintal de marchandises différerait sur les diverses routes parce que la distance militaire varie à l'intérieur des États-Unis. Le total des taxes, et par conséquent le rapport entre les divers points d'acheminement, serait dérangé et il en résulterait de la confusion dans le flot du trafic au delà de la frontière.

GRIEFS ET PROPOSITIONS

Les griefs et les propositions formulés peuvent se résumer ainsi:

- (1) Il existe plusieurs tarifs internationaux communs dans l'Est et quelques-uns seulement dans l'Ouest;
- (2) La part canadienne des tarifs internationaux est trop élevée et devrait être réduite;

(3) Le niveau de certains taux internationaux est prohibitif et compromet le commerce d'exportation, surtout celui du bois à pâte;

(4) La Commission des transports permet ces majorations comme question de routine, n'accorde aucune audition en la matière et n'exerce pas de contrôle suffisant sur ces majorations;

(5) Des tarifs proportionnés devraient être établis dans l'Ouest entre des endroits à l'intérieur du pays et les points d'acheminement internationaux pour encourager le commerce avec toutes les parties des États-Unis;

(6) Une collaboration plus étroite devrait exister entre la Commission des transports et l'*Interstate Commerce Commission*, soit officieusement, soit par l'entremise d'une commission internationale mixte.

Les compagnies de chemins de fer ont exprimé les opinions suivantes:

(1) Aucune modification législative ne serait efficace parce que les compagnies américaines refuseraient simplement d'accepter les tarifs si les taux n'étaient pas portés au même niveau au Canada qu'aux États-Unis;

(2) La question des taux doit faire l'objet de discussions entre les chemins de fer intéressés.

(3) La continuité des tarifs internationaux communs est nécessaire au maintien du trafic par tous les points d'acheminement.

L'alternative serait de transporter ces marchandises selon des taux combinés, ce qui ne serait nullement à l'avantage des expéditeurs, pas plus que des destinataires.

CONCLUSIONS

1. Personne n'a été en mesure de proposer des mesures législatives qui remédieraient à l'un des griefs quelconques et, autant qu'il a été possible de s'en rendre compte, tous admettent l'importance et la nécessité de tarifs internationaux communs pour les expéditeurs, les destinataires et les chemins de fer.

2. La ligne de conduite actuelle de la Commission des transports, qui consiste à permettre d'appliquer la majoration accordée par l'*Interstate Commerce Commission* à la partie canadienne de la taxe directe semble être la seule pratique. Autrement, cela pourrait entraîner le rejet par les compagnies de chemin de fer américaines des tarifs internationaux communs. L'évidence de ceci est peut-être rendue plus tangible du fait que les *Boards of Trade* de Montréal et de Toronto ont envoyé des demandes conjointes à la Commission en faveur de cette méthode, afin d'assurer le maintien du trafic international.

3. Même si la publication de tarifs internationaux communs entre tous les endroits du Canada et ceux des États-Unis est tout à fait avantageuse, elle ne peut être rendue obligatoire au Canada par une loi ou des règlements, pour la simple raison que l'on ne peut contraindre les compagnies de transport américaines à accepter les tarifs internationaux.

4. La publication de tarifs proportionnellement moins élevés entre des endroits à l'intérieur du Canada et la frontière internationale, à l'égard de marchandises à destination ou en provenance des États-Unis, aurait pour unique résultat de réduire les recettes des chemins de fer au Canada, sans amener de réduction correspondante dans les taux proportionnels à l'intérieur des États-Unis.

5. La Commission des transports ne possède aucun contrôle effectif et aucun ne peut lui être accordé par la loi, en ce qui concerne le nombre limité de tarifs internationaux communs dans l'Ouest du pays, comparativement à l'Est.

6. Les expéditeurs ou les destinataires canadiens ne bénéficieraient en rien d'une réduction de la partie canadienne du tarif direct par les chemins de fer canadiens; cela ne servirait qu'à diminuer les recettes des chemins de fer canadiens et serait au détriment des autres tarifs.

7. Il ne semble pas que la création d'une Commission internationale mixte soit pratique ou souhaitable. Cette proposition a été étudiée dans le passé par les autorités canadiennes et américaines et rejetée. Aucune raison nouvelle n'a été donnée qui puisse nous justifier de recommander l'établissement d'un tel organisme.

8. Lors de la discussion des tarifs internationaux, l'Alberta a proposé une modification à l'article 338 de la Loi des chemins de fer qui forcerait les compagnies ferroviaires canadiennes à appliquer aux marchandises transportées entièrement au Canada, des taux moins élevés que ceux qui résulteraient de l'application d'une combinaison de taux entre deux points du Canada sur les marchandises transitées par les États-Unis. Il est impossible de recommander des mesures législatives à la suite desquelles une combinaison de taux américains (qui ne relèvent pas de la Commission des transports et qui ne sont pas déposés au bureau de ladite Commission) influeraient sur le tarif normal canadien. La concurrence et certaines autres conditions existant aux États-Unis peuvent changer les tarifs dans ce pays mais, si ces conditions n'existent pas au Canada, il ne semble pas à propos que les taux américains servent de plafond aux taux canadiens, suivant la modification proposée par l'Alberta. Même au Canada, les taux de concurrence d'une région n'atteignent en rien les taux ordinaires d'une autre région. Le grief qui a inspiré la modification proposée semble découler de la situation qui se présente en matière de tarif transcontinental au Canada. Ce problème est traité ailleurs dans le présent rapport.

RECOMMANDATIONS

Aucune modification législative ne peut être recommandée en ce qui concerne les tarifs internationaux ou la création d'une commission internationale mixte aux fins de s'occuper de ces tarifs ou de modifier la ligne de conduite actuelle de la Commission au sujet de ces taux.

8. TARIFS D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION

Ce sont des tarifs spéciaux, d'habitude inférieurs aux tarifs domestiques et destinés à encourager les commerçants à exporter et à importer leurs marchandises par les ports canadiens.

Il s'agit de tarifs de concurrence, essentiellement, parce qu'ils visent à placer divers ports maritimes, des expéditeurs utilisant ces ports et les chemins de fer qui desservent ces derniers sur un pied d'égalité aussi complète que possible avec les ports, les expéditeurs et les chemins de fer des États-Unis.

Le port de New-York l'emporte de beaucoup, par ses avantages, sur ses rivaux, tels que Montréal, Philadelphie et Baltimore, et pour que ces derniers ports puissent avoir leur contingent d'expéditions, il faut que les chemins de fer qui les desservent accordent des tarifs de faveur aux expéditeurs qui se servent de leurs lignes. Il y a quelques années, à la suite d'un conflit aigu et prolongé au sujet des tarifs, les chemins de fer convinrent d'adopter un régime de taux différentiels, qui supprima la plupart des désavantages dont souffraient divers ports, comparativement à New-York.

Les taux de transport des marchandises d'exportation, jusqu'à Philadelphie, sont inférieurs de 2 cents par 100 livres aux taux généraux et d'un cent aux taux sur les céréales et les produits des céréales, comparativement aux

taux de transport des marchandises d'exportation jusqu'à New-York. Par ce moyen, New-York consent à permettre à Philadelphie d'obtenir son "contingent équitable" des expéditions océaniques.

En temps normal, les taux des marchandises transitées jusqu'à Montréal sont les mêmes que ceux du transport jusqu'à Philadelphie, et ceux jusqu'à Halifax et Saint-Jean (N.-B.) sont les mêmes que ceux jusqu'à New-York. Le résultat pratique de cette relation est qu'en temps normal les taux de transport jusqu'à Montréal sont égaux à ceux du transport jusqu'à Philadelphie qui, nous venons de le dire, sont inférieurs de 2 cents à ceux valant jusqu'à Saint-Jean et Halifax, ces derniers étant égaux à ceux du transport à New-York. Les taux de transport des marchandises importées sont calculés d'après ceux fixés pour l'expédition jusqu'à Baltimore.

Afin de maintenir les rapports de différence, les tarifs d'exportation ou ceux d'importation sont haussés ou baissés dans exactement la même proportion où ces tarifs sont modifiés aux États-Unis. Depuis quelques années, on hausse les taux de transport des marchandises transitées jusqu'à New-York, Halifax et Saint-Jean, ainsi que jusqu'à Montréal et Philadelphie, ce qui permet de conserver le rapport de différence de deux cents entre les seconds et les premiers.

Le tarif prévoit cependant que les taux normaux des exportations, énumérés au tarif, doivent être remplacés par les taux domestiques auxquels s'ajoutent les droits de port, quand ces derniers représentent une somme moins forte. Dans ce cas, les droits ajoutés au taux forment de fait le taux d'exportation.

Depuis 1946, la hausse des taux pour les marchandises canadiennes expédiées à Montréal est inférieure à celle des taux correspondants aux États-Unis. Il en résulte que les taux domestiques ajoutés aux droits de port, imposés sur les marchandises transitées jusqu'à Montréal, sont devenus, à quelques exceptions près, l'équivalent des tarifs d'exportation jusqu'à ce port. Ainsi, l'application des tarifs domestiques dans ce dernier cas a porté à une somme bien supérieure à deux cents le taux différentiel dont bénéficiaient les expéditions jusqu'aux ports de Saint-Jean et d'Halifax.

D'après le *Board of Trade* des Maritimes, l'écart de deux cents dans le taux des marchandises transportées par Montréal jusqu'à Halifax et Saint-Jean constitue un "rapport de différence" qui a été dérangé par les récentes majorations des tarifs domestiques. Il affirme que ce rapport devrait être rétabli, en réduisant les tarifs d'exportation jusqu'à Halifax et Saint-Jean de manière à baisser de 21 à 2 cents seulement par 100 livres la différence des taux des marchandises transitées par Montréal jusqu'à ces deux ports, comme c'était par exemple le cas des marchandises de cinquième catégorie expédiées de Toronto au 12 janvier 1949. (Depuis cette date, les taux de transport au Canada et aux États-Unis ont été modifiés.)

Au dire des chemins de fer, l'abaissement des taux des exportations et des importations transitées par Halifax et Saint-Jean dérangerait de satisfaisantes relations établies de longue date entre divers ports du Canada et des États-Unis. Il en résulterait que les chemins de fer des États-Unis pourraient rendre la pareille à ceux du Canada et la leur rendraient sûrement, en supprimant les taux communs de transport des exportations et des importations transitées à destination et en provenance des États-Unis, *via* Saint-Jean, Halifax et Montréal, ce qui nuirait à la plupart des ports canadiens et à ceux des provinces Maritimes en particulier. Ils ont fait remarquer qu'il leur était impossible de redresser la situation créée par les écarts des majorations des tarifs domestiques des États-Unis et du Canada, ce qui a accentué l'écart des taux entre Montréal, Halifax et Saint-Jean.

CONCLUSIONS

1. Après des conflits tarifaires aigus, les chemins de fer des États-Unis et ceux du Canada sont parvenus à un accord tacite au sujet des tarifs d'exportation et d'importation. La correspondance des tarifs entre les ports a été ajustée en conformité de cet accord. Les chemins de fer des États-Unis admettent sans difficulté que ceux du Canada sont libres de calculer les taux d'exportation en ajoutant les droits de port aux tarifs domestiques normaux. Cette action n'incitera pas les premiers à rendre la pareille aux seconds, mais si l'on s'écartait des tarifs domestiques normaux appliqués aux marchandises transportées sur un trajet de 500 à 800 milles à l'est de Montréal, et si on les remplaçait par un supplément de taxe de 2 cents visant à détourner la circulation vers les ports canadiens de l'Atlantique (c'est à cela qu'aboutirait la proposition des Maritimes), on ne pourrait plus être certain que les compagnies des États-Unis y consentiraient. Il s'ensuivrait presque inévitablement un conflit tarifaire, au cours duquel tous les ports canadiens de l'Atlantique se trouveraient très exposés aux coups.

2. Il ne faut pas déranger la correspondance des taux d'exportation et d'importation, établie entre des ports des deux pays, au cours de nombreuses années, ni modifier la pratique actuelle de la Commission des transports, qui consiste à conserver cette correspondance.

3. L'augmentation de l'écart entre les taux des divers ports des Maritimes et ceux de Montréal ne résulte pas d'une modification de la relation entre les tarifs d'exportation et ceux d'importation, entre les ports, mais de ce que les majorations des tarifs domestiques sont moins fortes au Canada qu'aux États-Unis.

4. Remarquons que la Commission des transports applique à l'égard de ces tarifs la même méthode de réglementation que celle appliquée par l'*Interstate Commerce Commission*. Lors des récentes causes canadiennes en majorations de taux, la Commission des transports en a excepté explicitement "les tarifs d'exportation et d'importation appliqués aux marchandises à destination et en provenance de ports canadiens, taux qui équivalent à ceux des marchandises à destination et en provenance de ports des États-Unis."

Nous ne recommandons aucune modification des lois régissant les tarifs d'exportation et d'importation.

9. TARIFS COMMUNS À PLUSIEURS RÉSEAUX

On appelle ainsi les tarifs qui ont cours entre des stations situées sur les lignes de deux compagnies ferroviaires ou plus. Il est de règle que ces tarifs soient inférieurs à la somme des taux régionaux, mais supérieurs au taux fixé pour un parcours de même longueur sur une seule ligne d'une seule compagnie.

La susdite majoration est motivée, affirme-t-on, par le surcroît des frais de bureau, d'aiguillage et autres, qu'entraîne l'utilisation d'une même ligne par deux compagnies ferroviaires ou plus.

Voici, en résumé, quelles sont les plaintes et les propositions présentées à ce sujet:

1. Les stations d'échange sont mal pourvues d'aménagements et toutes les stations utilisées en commun devraient en être pourvues.
2. Tous les tarifs communs à plusieurs réseaux devraient être calculés comme s'il ne s'agissait que d'une seule ligne.
3. Les compagnies devraient être tenues de fixer les tarifs communs d'après les parcours les plus directs.
4. Le manque de tarifs communs aboutit parfois à d'excessives combinaisons de taux.

5. Les tarifs communs sont parfois aussi élevés que les taux régionaux combinés; ils sont donc excessifs.

Les compagnies déclarent ce qui suit en réponse à ces griefs:

1. Pourvoir d'aménagements toutes les stations d'échange aboutirait à accroître les frais d'immobilisation et les dépenses d'exploitation, sans fournir au public un allègement prononcé sous forme de service amélioré ou de taxes moins élevées. Chaque fois que l'importance du volume du trafic justifie la dépense, on construit les aménagements essentiels, puis on publie des tarifs communs.
2. Établir tous les tarifs communs d'après ceux d'une seule compagnie aboutirait à diminuer les recettes des compagnies, s'opposerait à une méthode de réglementation des tarifs solidement établie depuis longtemps et ne tiendrait aucun compte du surcroît de frais que le transport commun imposerait aux compagnies.
3. Obliger les compagnies à fixer des tarifs communs à leurs lignes, calculés d'après les parcours les plus directs, pourrait aboutir à contraindre l'une d'elles à n'imposer que des taux de faible parcours et amènerait aussi la disparition de quelques tarifs propres à une seule ligne.
4. Quand les tarifs combinés sont excessifs, la Commission des transports peut ordonner aux compagnies d'établir des tarifs communs, fixer les taxes de transport et déterminer la route à suivre.
5. Quand les tarifs communs sont excessifs, la Commission peut aussi régler la question.

CONCLUSIONS

1. En ce qui touche les aménagements, la Commission a plein pouvoir, de par les articles 312 et 313 de la Loi des chemins de fer, de juger toutes les causes dont elle est saisie. Chaque cause doit l'être au fond et c'est devant la Commission qu'il convient de la plaider.

2. En matière de tarifs communs à plusieurs réseaux, les articles 336 et 337 de la Loi des chemins de fer confèrent à la Commission le pouvoir d'imposer des tarifs de ce genre, d'établir les taxes et de déterminer la route à suivre. L'article 325 lui confère la faculté de fixer, déterminer et mettre en vigueur des tarifs équitables et raisonnables.

3. La Commission a décidé qu'au cas où l'un des voituriers a une route raisonnable et satisfaisante sur ses propres lignes, il est inutile d'établir des tarifs communs. C'est à la Commission qu'il incombe de trancher les questions de cette espèce, vu que chaque cause doit être jugée au fond et après une étude minutieuse de tous les faits pertinents.

4. Trancher dans chaque cas la question des frais accrus de transport sur une ligne commune est et doit être l'affaire de la Commission. Il va de soi que, s'il en coûte plus cher aux voituriers de transporter les marchandises sur les lignes de deux compagnies que sur celles d'une seule, on ne saurait exiger des intéressés qu'ils publient un tarif de ligne unique. C'est aussi à la Commission qu'il appartient de trancher dans chaque cas la question du montant des frais supplémentaires à ajouter, s'il en est.

RECOMMANDATIONS

Dans tout cas où des compagnies font payer un tarif commun, la vraie marche à suivre, semble-t-il, serait d'imposer aux compagnies la charge de prouver que pareil transport augmente leurs frais, et de les autoriser, mais seulement après s'être acquittées de cette charge, à faire payer des tarifs communs supérieurs à ceux exigés pour une ligne unique.

Il conviendrait de modifier l'article 336 de la Loi des chemins de fer, par l'adjonction de ce qui suit:

"4. Lorsque les taux du tarif commun dépassent ceux d'un tarif d'une ligne unique, pour les mêmes distances ou des distances semblables dans la même région, il incombe aux compagnies de prouver, à la satisfaction de la Commission, que le transport commun entraîne de plus grands frais. C'est seulement dans ce cas que les taux du tarif commun pourront dépasser ceux d'un tarif d'une ligne unique."

10. TARIFS DE DÉVELOPPEMENT

La seule proposition présentée à l'égard de ces tarifs est celle de la province de l'Alberta qui voudrait faire insérer le nouvel article suivant dans la Loi des chemins de fer:

"La compagnie peut, en vue d'aider une industrie ou de créer un trafic qui, autrement, n'existerait pas, établir des taxes inférieures à celles exigibles pour le même genre de marchandises, pourvu que lesdites taxes inférieures ne restent pas en vigueur durant une période de plus de trois ans sans l'approbation de la Commission des transports, et que la compagnie ait le droit d'annuler ou de modifier en tout temps lesdites taxes inférieures."

Les compagnies ferroviaires désapprouvèrent ce projet de modification dans leurs mémoires et plaidoyer. Le National-Canadien déclare ce qui suit dans son mémoire:

"Le National-Canadien estime que la publication de tarifs spéciaux visant à aider ou à développer l'industrie devrait être laissée à la discrétion des compagnies ferroviaires et ne faire l'objet d'aucune mesure restrictive ou obligatoire. Cette méthode a donné de bons résultats dans le passé et il ne semble pas y avoir de raison pour qu'il n'en soit pas de même à l'avenir."

L'avocat du Pacifique-Canadien a déclaré au nom de cette compagnie:

"Le Pacifique-Canadien désapprouve la mesure proposée, parce qu'elle permettrait d'appliquer des taux de préférence aux nouvelles entreprises industrielles et des taux injustement défavorables aux entreprises existantes, ce qui désorganiserait les affaires et causerait des pertes aux services de transport. En outre, ce projet porterait préjudice au chiffre d'affaires des compagnies ferroviaires."

CONCLUSIONS

Les tarifs de développement sont établis d'habitude par les compagnies, lorsqu'elles accordent un tarif spécial de denrées à de nouvelles entreprises ou à des entreprises existantes qui lancent de nouveaux genres de produits. Les compagnies sont alors censées prendre soin d'assurer a) que tous ces tarifs soient compensatoires et b) que toutes les entreprises soient traitées sur un pied d'égalité afin d'obvier aux accusations de disparité injuste ou de préférence induë. Cette pratique ne soulève apparemment aucune objection. Personne n'a donné à entendre que les tarifs de développement n'étaient pas compensatoires ou que leur application par les compagnies aboutissait à créer une disparité injuste.

Il n'existe donc aucun motif de désapprouver la pratique actuelle ni de conseiller qu'on l'assujettisse à des restrictions législatives. Les chemins de fer devraient être libres d'établir à leur gré ce genre de tarifs.

11. TAUX À TERME

Ce sont les taux qui comportent une date d'expiration dans le tarif publié. Ils ont été employés par les chemins de fer pour faire face à deux situations différentes: d'abord et principalement, comme tarifs saisonniers relatifs à la

concurrence par eau et par camion et, en second lieu, comme concession à l'égard d'un trafic particulier, comme celui des graines de semence et du bétail de foire.

Il y eut des plaintes à l'égard des taux à terme accordés à titre de concession, d'année en année, pendant longtemps, puis abandonnés soudainement lors de l'entrée en vigueur des tarifs réguliers plus élevés. On dit que cela est de nature à créer des difficultés, parce que les expéditeurs en sont venus à considérer ces taux comme permanents.

On a prétendu que même si ces taux à terme pouvaient être assujettis aux majorations générales des tarifs-marchandises, ils ne devraient pas être autrement modifiés sans une ordonnance de la Commission des transports, et après une audience publique.

Les chemins de fer ont prétendu qu'à cause de leurs besoins financiers, ils avaient été obligés d'augmenter tous les tarifs, y compris les taux à terme, et que l'adoption de mesures restrictives à ce sujet les gênerait outre mesure dans la préparation des tarifs, qui doivent conserver une certaine flexibilité.

CONCLUSIONS

Ce qui caractérise ces taux, c'est qu'ils doivent s'appliquer à compter d'une certaine date et se terminer à une date fixe. Si la date d'expiration fixée dans le tarif publié doit être considérée comme inefficace, et que le taux reste en vigueur jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par la Commission des transports, les chemins de fer, en l'accordant, n'en pourraient plus contrôler la durée. Un tel état de choses ne serait pas favorable à l'octroi de ces taux, qui, nul doute, sont à l'avantage des expéditeurs.

Aucune modification législative utile ne peut être recommandée à cet égard.

12. GROUPEMENTS DES TAUX DE TRANSPORT

Lorsque les taux de transport à destination ou en provenance de tous les points dans une région, et en provenance ou à destination d'un point en dehors de cette région sont identiques, on dit alors des taux de cette région qu'ils constituent un groupement de taux de transport. La clarté exige que chacune des quatre catégories de groupements soit étudiée séparément.

La première catégorie existe lorsque les taux sont fixés pour des tronçons comportant un certain nombre de milles. Un groupement de cette nature évite une multiplicité de taxes d'un point à un autre et se rencontre souvent dans la tarification ferroviaire. Il est conforme aux propositions relatives aux barèmes uniformes de taux, d'un bout à l'autre du Canada, qui ont été étudiées ailleurs. Les tronçons sont ordinairement courts lorsque la longueur du parcours est peu étendue, et longs lorsque le parcours est plus considérable. Les difficultés techniques que comporte cette sorte de groupement ne sont ici d'aucun intérêt.

La deuxième catégorie est imposée par la concurrence des voituriers, ordinairement des voituriers par eau. Comme la concurrence est une exception reconnue dans tout projet relatif aux barèmes uniformes de taux, à condition que les règles, s'il en existe, se rapportant aux tarifs de concurrence, soient observées, cette catégorie de groupement n'offre pas de difficultés particulières.

La troisième catégorie est établie à d'autres fins. Par exemple, si une industrie est répandue dans toute la région, il peut être jugé bon de traiter de la même manière toutes les entreprises concurrentes qui se consacrent à cette industrie, en fixant les taux à destination ou en provenance de points en dehors de cette région.

La quatrième catégorie, variante de celle qui précède, existe lorsqu'une région avoisinante, non atteinte elle-même par la concurrence des voituriers, est incluse, pour fins pratiques, dans un groupement destiné en premier lieu à faire face à cette concurrence.

Les exposés présentés à la Commission royale se rapportaient principalement à la troisième et à la quatrième catégorie. Des propositions d'uniformité pourraient proscrire les groupements de taux ou en faire des exceptions précises. S'ils sont admissibles à l'avenir, comme ils l'ont été dans le passé, on les demandera inévitablement de temps en temps, dans diverses régions pour la raison que des concessions faites dans une partie du pays devraient, dans les mêmes conditions, être accordées partout. L'avocat de la province d'Alberta a fait allusion à deux cas de cette nature.

L'Alberta a demandé que des groupements de taux soient établis dans l'Ouest du Canada; que Magrath, Taber et Lethbridge soient groupés ensemble afin d'établir les taxes sur les produits en conserve à destination d'Edmonton; et que Calgary, Red-Deer, Alix et Edmonton soient ainsi groupés afin d'établir les taxes sur le beurre à destination de l'Est du Canada. On prétend que la méthode d'établir un groupement considérable dans l'Est (la zone Montréal-Windsor-Sudbury), alors que l'on refuse d'en établir dans l'Ouest, constitue une mesure injuste envers l'Ouest.

L'Île du Prince-Édouard est généralement divisée en deux zones pour fins de tarification; une zone intérieure s'étendant de Borden à Summerside et Charlottetown, et une zone extérieure qui comprend les stations situées sur les lignes en bordure de la zone intérieure. Le gouvernement provincial a demandé qu'une zone soit établie pour toute la province. Il est tout à fait désirable de faire requête.

Le Nouveau-Brunswick, au contraire, a demandé que les régions carbonifères de Minto, dans cette province, soient groupées séparément de celles de la Nouvelle-Écosse.

Dans l'Ouest du Canada, les taxes sur le beurre et les produits en conserve sont basées sur les groupements de taux par catégorie, et elles s'appliquent d'un point à un autre à l'intérieur de tronçons de 10 ou 25 milles, selon la longueur du transport.

En ce qui concerne l'Île du Prince-Édouard, la Commission des transports est actuellement saisie d'une demande de fusionnement des deux zones de l'île en une seule, mais aucune date n'a été fixée pour les audiences relatives à cette demande.

Les régions carbonifères de Minto, au Nouveau-Brunswick, sont déjà groupées à part de celles de la Nouvelle-Écosse, et la plainte a été formulée à la suite d'un malentendu. Les tarifs en Nouvelle-Écosse sont établis en vue de la concurrence du transport par eau et rapportent approximativement le même revenu par tonne que les taxes de Minto, ce qui a porté les plaignants à croire que les tarifs étaient groupés ensemble.

La province d'Alberta a proposé que la tarification ferroviaire reconnaisse le principe des groupements de taux, c'est-à-dire de l'établissement de taux communs à partir d'une même région de production aux mêmes marchés. On n'a pas demandé de mesure législative particulière.

CONCLUSIONS

1. En substance, la théorie de la province d'Alberta est que tout projet d'égalisation des taxes que la Commission des transports peut approuver devrait permettre des exceptions pour les groupements de taux destinés à placer toutes les entreprises concurrentes, dans une région appropriée, sur une base d'égalité relativement aux prix exigés pour transporter leurs produits à des endroits

situés en dehors de la région. Aucune disposition législative n'interdit la formation de tels groupements de taux, et l'arrêté en conseil n° 1487 ne laisse pas entendre qu'ils seraient incompatibles avec la tarification révisée qu'il prévoit. Les groupements de taux de ce genre comportent inévitablement une inégalité de traitement à l'égard des endroits rapprochés de la région à laquelle les taxes en question s'appliquent. Ils conviennent donc mieux aux régions dont les limites naturelles sont clairement établies. Les fins auxquelles ce genre de groupement est destiné pourraient, jusqu'à un certain point, être atteintes par d'autres méthodes convenant peut-être mieux aux conditions actuelles en Alberta.

2. Comme on l'a fait remarquer lors de l'étude des tarifs de concurrence, il ne semble pas que la publication d'un tarif de concurrence pour une région où existe la concurrence des voituriers exige l'application du même tarif à une région avoisinante où il n'existe pas de concurrence.

3. La Commission royale du charbon, qui a fait enquête sur la situation des exploitants des charbonnages de Minto en 1946, a conseillé à ceux-ci de discuter leurs griefs avec les chemins de fer et, au besoin, de les porter devant la Commission des transports. Aucune preuve n'a été produite pour démontrer que pareilles démarches ont été entreprises.

4. Le chiffre de 766 milles, qui représente la distance entre Edmonton et Vancouver par le National-Canadien, et qui est employé pour fixer les taux d'exportation des céréales des Prairies à la côte du Pacifique, n'est pas considéré comme "parcours théorique". De fait, c'est une moyenne approximative des distances de Calgary et Edmonton aux ports de Vancouver et de Prince-Rupert. Personne ne s'est plaint de cette méthode de calculer les taux d'exportation du grain expédié aux ports de l'Ouest, et il ne semble y avoir aucune raison de la changer. Nous mentionnons ce point dans le but d'établir clairement que la recommandation générale contre l'emploi des "parcours théoriques" n'est pas destinée à s'appliquer dans ce cas-ci.

RECOMMANDATIONS

Aucune mesure législative au sujet des groupements de taux n'est recommandée; nous estimons cependant que la situation qui a amené une demande de groupements plus considérables de taux peut être réglée par la Commission des transports à l'aide d'un barème uniforme de taux comportant le groupement par distances, y compris, dans le cas de très longs parcours, les groupements par distances considérables de 100 ou même de 200 milles, en plus des groupements de 10, 20, 25, 40 ou 50 milles qui existent actuellement pour les distances plus courtes.

13. DÉGRESSION DES TARIFS-MARCHANDISES

La progression des tarifs-marchandises en raison de la distance est l'un des plus importants facteurs de la tarification. C'est aussi l'une des questions les plus difficiles et les plus techniques lorsqu'il s'agit de la fixation des taux. La dégression des taux est le procédé par lequel ceux-ci, mille pour mille, sont moindres pour les longues distances que pour les distances courtes; autrement dit, les taux par tonne-mille diminuent à mesure que la distance augmente.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le transport au Canada comporte le trafic entre provinces et à l'intérieur des provinces sur des distances considérables. Un parcours de 4,506 milles sur un seul chemin de fer au Canada est possible (exemple: de Saint-Jean de Terre-Neuve à Prince-Rupert, en

Colombie-Britannique)*. La moyenne de parcours du trafic ferroviaire entre l'Est et l'Ouest du Canada est d'environ 1,800 milles. La moyenne de parcours du trafic sur les chemins de fer canadiens en 1949 s'établit à plus de 400 milles par consignation. Au Royaume-Uni, en 1948, elle n'était que de 72 milles.

La dégression des taux intéresse particulièrement les provinces de l'Ouest, parce qu'elles forment un immense territoire s'étendant sur 2,000 milles, de Port-Arthur (Ontario) à Prince-Rupert (Colombie-Britannique). Comme les provinces de l'Ouest dépendent en grande partie du transport par rail, la dégression des tarifs-marchandises revêt pour elles une importance capitale.

Un autre aspect du même problème, qui concerne également l'Ouest est la dégression des taux relativement au classement des marchandises. Il y a dix grandes catégories de classement, les marchandises de la plus haute valeur appartenant à la première, et celles de la plus basse, à la dixième. La progression descendante des tarifs-marchandises de la première à la dixième catégorie, intéresse particulièrement les gens de l'Ouest canadien car une partie considérable de leurs produits de base est comprise dans les catégories les plus basses. L'établissement du taux de la dixième catégorie à 30 ou 25 p. 100 de celui de la première, par exemple, est donc pour eux une question de grande importance.

Il importe de noter, en lisant les paragraphes suivants, que la dégression dite "rapide" ou "plus prononcée" des taux signifie que les taux pour les distances les plus longues sont relativement plus bas; par contre, la dégression "basse" ou "moindre" aboutit à des taux plus élevés pour les plus longues distances; autrement dit, les taxes de transport ne "décroissent" pas aussi rapidement dans ce dernier cas que dans le premier.

Les principales plaintes formulées se rapportaient aux taux par "catégories", soit ceux qui sont établis en conformité du classement des marchandises au Canada. Toutefois, il y a eu d'autres plaintes relativement à la dégression des tarifs des "denrées", qui sont des taux spéciaux moins élevés que les taux par catégories établis pour certains articles en particulier.

Les griefs et les propositions peuvent se résumer comme il suit:

1. En ce qui concerne l'établissement d'un nouveau barème uniforme de taux pour tout le Canada, la dégression des taux par catégorie qui valent pour l'Ouest est préférable à la dégression des taux par catégorie comme elle est pratiquée dans l'Est.
2. Les taux par catégorie sur le trafic entre l'Ouest et l'Est du Canada suivent une échelle de dégression déformée, avec le résultat que ces taux directs sont plus élevés que si la dégression maintenant appliquée dans l'Ouest canadien était réalisée dans l'Est.
3. La Saskatchewan et l'Alberta se sont plaintes que les taux par catégorie dits "de terminus" entre leur territoire et la tête des lacs sur le trafic en direction de l'Est et de l'Ouest ne décroissent pas aussi rapidement qu'entre le Manitoba et la tête des lacs.
4. Les provinces de l'Ouest se sont plaintes que certains tarifs des "denrées" ne décroissent pas suffisamment avec l'augmentation de la distance.

Au sujet de ses propositions d'égalisation des taux, le Pacifique-Canadien a prétendu que le rapport entre les catégories (c'est-à-dire la dégression d'une catégorie à l'autre, de la première à la dixième), devrait être le suivant:

Première catégorie... 100%	Sixième catégorie.... 40%
Deuxième catégorie... 85%	Septième catégorie.... 35%
Troisième catégorie... 70%	Huitième catégorie... 35%
Quatrième catégorie... 55%	Neuvième catégorie... 40%
Cinquième catégorie... 45%	Dixième catégorie.... 30%

* Comprend un parcours de 100 milles par eau.

Quant à la dégression relative à la distance, le Pacifique-Canadien a déclaré:

“Le troisième moyen consiste à établir un taux approprié de dégression selon la distance. Cela pourra probablement se réaliser en appliquant au taux régularisé de la première catégorie un minimum pour les distances de 40 milles et moins, et en ajoutant des montants pour chaque tronçon de cinq milles jusqu'à 100 milles inclus; pour chaque tronçon de 10 milles jusqu'à 500 milles inclus; pour chaque tronçon de 25 milles jusqu'à 3,000 milles inclus.

“Après étude, il n'a pas été jugé pratique de prendre le taux moyen de dégression des échelles de tarifs réguliers par mille qui existent dans l'Est et dans l'Ouest. On n'a pas jugé équitable non plus d'accepter, comme l'Alberta l'a proposé dans son mémoire, le taux de dégression ayant cours dans l'Ouest comme celui des tarifs égalisés. Cela tient à ce que le taux de dégression du barème régulier des Prairies est beaucoup plus prononcé que celui du barème régulier de l'Est.”

On remarquera que dans l'exposé du Pacifique-Canadien, les catégories six et neuf sont les mêmes, et qu'il en est ainsi des catégories sept et huit. Il semble inutile d'établir des catégories numérotées différemment quand les taux sont les mêmes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Un taux convenable de dégression pour tout le pays devrait former partie intégrante du barème uniforme des taux par catégorie.

Naturellement, la progression de l'échelle doit être établie de façon appropriée relativement (1) à la dégression pour les distances les plus longues sur les distances plus courtes et (2) à la dégression ou au rapport entre les catégories.

D'après ce qui précède, il est évident que ces deux conditions ne devraient pas être combinées de manière à entraîner la réduction composée qui se produirait en adoptant (1) la dégression la plus rapide pour la distance et (2) la dégression la plus rapide entre les catégories. L'effet d'une telle combinaison aurait tendance à nuire injustement aux recettes des chemins de fer.

Il semble alors que la nouvelle échelle devrait être un compromis entre les taux plus élevés de l'Ouest avec leur dégression plus rapide entre les catégories, et les taux plus bas de l'Est, comportant une dégression moins prononcée. Une échelle basée sur de tels principes ferait disparaître les anomalies déjà signalées.

Aucune mesure législative n'est nécessaire pour amener pareils résultats. L'enquête générale que la Commission des transports a entreprise sur les tarifs-marchandises portera, entre autres choses sur la question de la dégression des taux.

14. PRIVILÈGES D'ARRÊT

Les compagnies de chemin de fer ont accordé de leur propre gré à quelques denrées certains privilèges d'arrêt. Ces arrangements sont tenus pour des concessions octroyées en vue de parer à des circonstances spéciales entourant certains mouvements de trafic.

Ces privilèges au Canada tirent leur origine du transport des grains dans les provinces de l'Ouest. Le privilège d'arrêt, destiné à permettre la mouture du grain en cours de route, fut accordé d'abord en vue d'encourager la mouture du grain et l'établissement d'industries de préparation ou de fabrication des sous-produits dans l'Ouest canadien.

Le but de ces privilèges est de permettre à l'expéditeur de faire déposer ses produits à tel endroit le long de la route pour les faire moudre, entreposer pour inspection, marquer, trier, nettoyer, etc., et de les faire réexpédier à partir

de cet arrêt. Cependant, au lieu d'être frappés de deux tarifs locaux, les produits sont transportés à un tarif de destination ultime, plus une taxe d'arrêt. Le privilège d'arrêt n'aurait pas autrement sa raison d'être.

Ces concessions ont été élargies et aujourd'hui les tarifs de chemin de fer au Canada prévoient des privilèges d'arrêt à points nommés dans les cas suivants:

- Pommes pour entreposage et inspection;
- Beurre pour entreposage, inspection et réexpédition;
- Produits en conserve pour complètement d'un chargement;
- Fromage pour entreposage, estampillage ou inspection et réexpédition;
- Bois de construction pour corroyage, dessiccation, resciage, triage et réexpédition;
- Œufs pour entreposage, inspection et réexpédition;
- Grains pour mouture, nettoyage, ensachement, etc. en cours de route;
- Volailles vivantes, pour compléter un chargement en cours de route;
- Bétail, pour compléter un chargement en cours de route, et
- Pommes de terre, pour ensachement, triage et réexpédition.

On aura remarqué que ces privilèges s'appliquent surtout au trafic provenant des centres de production et destiné aux grands marchés de gros ou de fabrication, ou à l'exportation.

Jusqu'en 1919, avant d'acquiescer à une demande de privilège d'arrêt, les autorités cherchaient d'abord à établir si l'octroi de ce privilège en certains cas, et le refus en d'autres, créait une disparité injuste aux termes de la Loi des chemins de fer. La Commission des transports a soutenu que les chemins de fer étaient libres d'accorder ou de refuser les privilèges d'arrêt, et que la Commission n'avait pas l'autorité voulue pour décréter la concession de privilèges, à moins qu'une disparité injuste ne soit prouvée. L'alinéa e) a été ajouté au paragraphe (1) de l'article 312 de la Loi des chemins de fer de 1919. Cet alinéa porte que la compagnie doit, dans la mesure de ses pouvoirs, "fournir tel autre service se rattachant au transport qui est habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne".

La Commission des transports a soutenu que l'alinéa e) du paragraphe (1) de l'article 312 n'a pas étendu sa juridiction jusqu'à lui conférer le pouvoir de contraindre les compagnies ferroviaires à accorder un privilège d'arrêt lorsque la disparité injuste n'est pas prouvée. Elle a aussi soutenu que l'arrangement est pure affaire de privilège et non de droit. Afin de pouvoir invoquer l'alinéa e), l'expéditeur doit démontrer que le service qu'il réclame est habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer.

Dans la cause: *Western Livestock Shippers Association c. Pacifique- et National-Canadien*, 51 C.R.T.C., page 321, la Commission des transports a déclaré: "L'octroi des privilèges de transit est une prérogative de l'administration ferroviaire" et l'intervention de la Commission des transports se limite à toute action "nécessaire à la suppression d'une disparité injuste ou déraisonnable".

Les griefs suivants ont été formulés: a) les privilèges en question sont trop peu nombreux; b) ils ne sont accordés qu'à la discrétion des chemins de fer; et c) la Commission des transports n'ayant pas le pouvoir d'opérer une péréquation des conditions économiques, il est impossible d'en appeler à cet organisme quand un chemin de fer refuse d'accorder de nouveaux privilèges d'arrêt à l'expéditeur qui en fait la demande, à moins que celui-ci n'ait démontré l'existence d'une disparité injuste fondée sur le fait qu'un autre expéditeur des mêmes denrées a obtenu ce privilège.

Les griefs à cet égard proviennent d'expéditeurs manitobains et albertains. Une usine de transformation de Winnipeg s'est plainte de ce qu'elle ne jouissait pas du privilège de transformation en transit pour écarter et congeler les œufs durant le parcours. La *Southern Alberta Sheep Breeders Association* a soutenu qu'on devrait lui accorder le privilège d'arrêt pour lui permettre de compléter les chargements de laine en cours de route. Elle a allégué que la laine est maintenant expédiée en chargements incomplets aux endroits de concentration, où est accumulée une quantité suffisante à constituer un chargement complet. Le privilège demandé en cette occurrence est qu'un wagon quitte un endroit avec un chargement partiel et stoppe à un ou plusieurs endroits pour prendre de petites quantités supplémentaires jusqu'à complètement du chargement.

L'attitude de la province de l'Alberta est résumée dans la déclaration de son avocat:

"Relativement aux privilèges d'arrêt et de transit, la situation est la suivante: sous réserve de l'autorité de la Commission des transports de supprimer tout traitement discriminatoire, il appartient aux chemins de fer d'accorder ou de refuser ces privilèges.

"A l'heure actuelle, si un expéditeur désire obtenir l'un ou l'autre de ces privilèges, il doit en faire la demande aux autorités du chemin de fer. Si ces dernières opposent un refus, l'expéditeur ne peut recourir à la Commission des transports en invoquant le caractère raisonnable de sa demande. La Commission a déclaré que cette question relève des chemins de fer et que leur refus est péremptoire.

"Nous voulons faire changer cet état de choses. Estimant qu'il devrait être permis d'en appeler du refus des compagnies ferroviaires, nous prions la Commission royale de recommander que la Commission des transports soit tenue de statuer sur le bien-fondé de la demande de tout expéditeur en vue d'un privilège d'arrêt ou de transit, ladite demande ayant été préalablement adressée par l'expéditeur aux chemins de fer et rejetée par ces derniers."

CONCLUSIONS

Les raisons qui ont motivé l'établissement de privilèges d'arrêt (ou de transit) sont citées plus haut; il faut se rappeler que ces privilèges sont des concessions faites par les chemins de fer.

On ne peut acquiescer aux propositions de l'Alberta sans donner lieu à de nouvelles demandes de privilèges d'arrêt, en raison de leur analogie avec des cas existants, ce qui provoquerait une réduction des recettes des chemins de fer. On suppose que les chemins de fer ont qualité pour déterminer les privilèges d'arrêt qui leur sont profitables. Il serait donc dangereux de permettre à la Commission des transports de contraindre les compagnies à agir à l'encontre de leurs intérêts et à subir indéfiniment des pertes.

15. TARIFS GRADUÉS SELON LA VALEUR DES MARCHANDISES

Les tarifs qui varient avec le prix d'un article à tout moment donné font rarement partie du régime canadien des tarifs-marchandises. Les principaux tarifs de ce genre visent les minerais d'antimoine, de cuivre, d'or, de plomb, de molybdène, d'argent, de zinc et de mica, denrées qui appartiennent à la septième catégorie de la Classification canadienne des marchandises, quand leur valeur déclarée ne dépasse pas \$100 la tonne. Pour un trajet de 100 milles, le tarif de la septième catégorie était jusqu'ici de 20c. par cent livres (ou de \$4 la tonne nette).

Les compagnies minières ont prétendu que cette classification rigide n'était pas satisfaisante; une entente fut donc conclue en vue de l'établissement, en Colombie-Britannique, de tarifs-marchandises spéciaux gradués suivant le tableau ci-dessous:

Valeur par tonne n'excédant pas	Tarif d'un parcours de 100 milles (la tonne nette)	Valeur par tonne n'excédant pas	Tarif d'un parcours de 100 milles (la tonne nette)
\$ 5	\$1.60	\$ 50	\$3.00
10	1.70	60	3.30
15	1.80	70	3.60
20	1.90	80	3.90
25	2.10		
30	2.50	90	3.90
40	2.70	100	3.90

Les titres sont déterminés par des essais métallurgiques et évalués aux prix de vente des métaux à leur sortie de la fonderie.

Le seul grief en la matière a été formulé par la *Mining Association of British Columbia*; elle soutient que cette méthode d'établir les tarifs a pu avoir été efficace dans le passé, mais que la hausse des prix des métaux jointe à la majoration de 21 p. 100 (maintenant 45 p. 100) avait entraîné une double augmentation et que "les mines de la Colombie-Britannique semblent payer une plus grande part du coût de transport qu'elles ne le devraient raisonnablement et en justice, si on la compare à la part assumée par les autres expéditeurs".

C'est pourquoi l'Association a demandé que la "clause mobile", soit supprimée des tarifs.

Les chemins de fer soutiennent qu'ils n'étaient aucunement obligés d'exiger moins que les tarifs de la septième catégorie établie par la Commission des transports. Ils ont accordé à l'origine ces réductions pour venir en aide à l'industrie minière durant une période de bas prix; cette dernière a d'ailleurs bénéficié de ces privilèges durant plusieurs années. Lorsque les prix des métaux montent il n'est que juste que les expéditeurs paient des tarifs proportionnés à ces relèvements de valeur; et, même après la majoration de 21 p. 100 (devenue 45 p. 100), la valeur accrue du minerai était de beaucoup supérieure aux relèvements correspondants des tarifs-marchandises.

CONCLUSIONS

Selon toute probabilité, les tarifs reviendraient au niveau de la septième catégorie (à moins que la Commission des transports ne l'ordonne autrement) si l'on annulait la clause mobile prévoyant des tarifs inférieurs sur les minerais évalués à moins de \$100 la tonne; il ne semble donc pas qu'une telle annulation soit de nature à aider l'industrie minière.

La majoration par pourcentage des tarifs-marchandises au taux fixé pour 100 milles, à l'égard du minerai originellement évalué à \$25 la tonne, maintenant estimé à \$50 la tonne, se répartit comme suit:

	Tarif de transport à \$25 la tonne	Tarif de transport à \$50 la tonne
Tarif initial.....	\$2.10 la tonne	\$3.00 la tonne
Plus 21 p. 100.....	\$2.54 " "	\$3.63 " "
Plus 20 p. 100.....	\$3.05 " "	\$4.36 " "

Le total de la majoration composée du tarif-marchandises est donc de \$2.26 la tonne (soit de \$2.10 à \$4.36) comparativement à une augmentation de \$25 la tonne dans la valeur du minerai.

En réalité, on se plaint de ce que les tarifs actuels ne sont pas raisonnables. L'ajustement de ces tarifs prétendus exorbitants fait donc partie des fonctions de la Commission des transports. Au moment des audiences, l'association minière n'avait pas encore porté plainte aux compagnies ferroviaires ni à la Commission des transports. D'après un renseignement obtenu depuis la communication du grief, une compagnie minière a soumis son cas à la Commission des transports, alléguant qu'elle ne pouvait pas continuer à extraire du minerai et l'expédier aux tarifs ferroviaires actuels. En conséquence, les chemins de fer et la compagnie intéressée en sont venus à une entente qui correspond à un ajustement général des tarifs, et la cause a été retirée. Cependant, cette convention comporte encore l'application d'une clause mobile.

16. LIEU D'ÉTABLISSEMENT DES INDUSTRIES

(Rapport critique entre les tarifs-marchandises)

Les industries sont généralement situées dans des endroits considérés, par ceux qui les établissent, comme les plus avantageux au point de vue des sources de matière première, de l'approvisionnement d'eau et d'énergie électrique, de la main-d'œuvre et des marchés. Les facilités de transport et le niveau des tarifs-marchandises influent de façon marquée sur le choix de l'emplacement des industries. A cause de ses nombreux aspects, cette question demanderait une longue étude. Elle est traitée ici seulement sous sa forme la plus concrète, c'est-à-dire de la façon dont elle a été présentée à la Commission royale par l'avocat de l'Alberta.

L'Alberta a soutenu que le rapport entre les tarifs des matières premières et ceux des produits finis devrait être de nature à ne pas empêcher les industries de s'établir à proximité des sources de production de matières premières.

L'Alberta, dans son exposé, a cité plusieurs exemples où, prétend-elle, l'écart entre les taux en question a empêché le producteur de s'établir dans un certain endroit. L'exemple qui préoccupe le plus l'Alberta est la disparité qui existe entre les taux de transport des bestiaux de l'Alberta à Vancouver, Winnipeg, Toronto et Montréal d'une part, et, d'autre part, les taux de transport des produits des salaisons de l'Alberta à ces mêmes endroits. Elle prétend que les taux de transport du bétail sont bas par rapport à ceux qui s'appliquent aux produits finis, ce qui encourage l'expédition du bétail vivant et nuit à l'industrie des salaisons de Calgary et d'Edmonton.

L'Alberta a parlé d'un rapport dans les taux de transport des marchandises qui ne serait pas de nature à empêcher le producteur de s'établir à un certain endroit et a qualifié de rapport "critique", celui qui, s'il était convenablement équilibré, n'aurait aucun effet défavorable sur l'emplacement des industries.

La province soutient que la Commission des transports devrait, en arrêtant ses tarifs, tenir compte de ce rapport critique, tandis qu'elle agit autrement.

L'Alberta demande que la Loi des chemins de fer soit modifiée de façon que la Commission puisse, à la demande de la partie intéressée, établir des taux de transport des matières premières et des produits finis, afin qu'en lui-même le rapport entre les deux catégories de taxes ne nuise pas à la transformation des matières premières à l'endroit même de la production ou aux environs. La modification proposée par l'Alberta est la suivante:

Article 321A

La Commission doit, à la demande d'une partie intéressée ou de parties intéressées, prescrire ou ordonner à la compagnie d'établir des taxes sur les matières premières et des taxes sur les produits fabriqués entièrement ou en

partie avec ces matières premières, de telle sorte que le rapport entre les taxes sur les matières premières et les taxes sur les produits qui en découlent ne puisse en lui-même nuire à la transformation, à la fabrication ou à toute autre conversion desdites matières premières, à l'endroit même de leur production ou aux environs; toutefois il incombe au requérant de prouver, à la satisfaction de la Commission, qu'en lui-même le rapport existant entre lesdites taxes nuit à la transformation, à la fabrication ou à toute autre conversion desdites matières premières à l'endroit même de leur production ou aux environs."

Le motif de la plainte, dans l'exemple cité au sujet des bestiaux et des produits de la viande est, dit-on, les taux de transport peu élevés des bestiaux, résultant d'une réduction consentie par les chemins de fer, en 1921, afin d'aider l'industrie du bétail durant cette période critique. Les tarifs des produits transformés n'ont pas été réduits en même temps. Les chemins de fer ont récemment publié des tarifs qui devaient entrer en vigueur le 2 octobre 1950 et mettre fin aux réductions. Plusieurs organisations de l'Ouest, ainsi que les gouvernements des provinces des Prairies, ont immédiatement déposé des protestations contre cette augmentation projetée. Des audiences publiques furent tenues et la Commission des transports accorda la majoration, qui entra en vigueur le 15 décembre 1950. L'industrie du bétail de l'Ouest accueillit défavorablement cette augmentation, qui réduisait l'écart entre les taux de transport des animaux vivants et ceux des viandes.

La Commission des transports a étudié la question du rapport entre les tarifs sur les matières premières et les produits finis lors de circonstances antérieures. Ses vues en la matière ont été clairement exposées dans la cause *Alberta, Saskatchewan et autres c. le Pacifique-Canadien et le National-Canadien*, rapportée en 1928 dans 18 J.O.R. & R. 356. Se reportant aux allégations de la société de l'Ouest, *Gainers Limited*, à l'effet qu'il devrait y avoir un rapport constant entre les tarifs sur le bétail, les produits des salaisons et les peaux, d'Edmonton à destination de Toronto, Montréal et Chicago à l'est, et de Vancouver et Seattle à l'ouest, le commissaire en chef a déclaré dans la cause en question:

"Même si je ne suis pas convaincu de la nécessité, et pas même de l'opportunité d'établir un rapport proportionnel entre ces deux catégories de tarifs, il n'est cependant pas difficile de se rendre compte qu'il pourrait se présenter des circonstances où l'imposition, sur le bétail, de tarifs spéciaux accordés aux compagnies de salaison de l'Est serait au détriment des compagnies de l'Ouest, étant donné que les produits finis de celles-ci pourraient difficilement concurrencer sur les marchés ceux des salaisons de l'Est."

Il ajoutait:

"La péréquation réclamée plus haut nécessiterait un rajustement, à la suite duquel les tarifs combinés sur les arrivages de bestiaux et les expéditions de viande et de produits des salaisons entraîneraient, en ce qui a trait au transport, des charges égales pour toutes les salaisons canadiennes. *En matière de tarification, cette mesure paraît impraticable* et se résumerait à une tentative en vue d'amener une telle situation sans considération pour le caractère raisonnable des tarifs en eux-mêmes ni pour les anomalies qui en résulteraient."

D'après ce qui précède, il semble que la Commission des transports a étudié la question, a discerné le problème véritable soulevé par l'Alberta et s'est rendu compte, du moins en 1928, qu'il serait très difficile d'établir un rapport défini entre les taux de transport des matières premières et des produits finis.

A première vue, la modification proposée pose plusieurs difficultés d'ordre pratique: (1) Quand un produit devient-il "produit fini"? Un produit fini pour un producteur peut n'en être pas un pour un autre; par exemple, le bois d'œuvre non raboté peut être un produit fini pour une scierie et n'être qu'une matière première pour un atelier de menuiserie. Doit-il y avoir un rapport critique dans chaque cas? (2) Comment sera-t-il possible d'établir si le

rapport entre les tarifs "empêche" ou "décourage" la transformation des matières premières à la source même de production ou aux environs? Il peut empêcher ou décourager un producteur sans nuire à un autre. (3) Qu'est-ce qui constitue "l'endroit de production ou les environs"? Le rapport peut nuire à la production dans un certain endroit et non dans un autre qui est rapproché de l'endroit de production, mais qui n'est pas *l'endroit de production*.

Les difficultés ont été soulignées aussi précisément que possible dans la cause *John Morrell & Co. c. New York Central Railroad*, 104 I.C.C., page 138, lorsque M. Hall, commissaire, a déclaré:

"Je ne suis pas du tout convaincu que le rapport entre les tarifs sur les animaux vivants et les tarifs applicables aux divers produits d'origine animale peut être basé sur des faits. Un wagon mixte, contenant de la viande fraîche de différentes sortes, toutes transportées au même prix, peut contenir des coupes de bœuf, de porc, de mouton, d'agneau et de veau provenant d'animaux qui ont été transportés, vivants, à des prix différents. Encore moins peut-on fixer pour la colle, les engrais, les soies d'animaux, le poil, les peaux, les pelleteries, la laine, le cuir, le jambon, le bacon, le saindoux, les soupes, les huiles de pied de bœuf, pour ne nommer que quelques-uns des centaines de produits qui se vendent dans le commerce et proviennent de l'animal vivant, des taux qui comportent un rapport nécessaire ou approprié avec le prix du transport des animaux vivants. Beaucoup de ces produits se rapportent davantage, au point de vue transport, à des articles qui ne sont pas d'origine animale. Au lieu de déclarer ici, comme nous l'avons fait dans la cause Sinclair, que des rapports définis sont préférables mais que nous ne sommes pas en mesure de les fixer, nous ferions mieux d'en revenir aux arguments solides que nous avons soutenus lors de l'enquête sur les tarifs prétendus excessifs des viandes, 22 I.C.C. 160. On nous avait demandé alors d'ajuster les tarifs des bestiaux, des viandes fraîches et des produits des salaisons, de façon que le prix combiné du transport d'entrée ou de sortie dans les différentes localités soit égal. Nous avons alors répondu:

"Chacune de ces salaisons rivales a droit à un taux de transport raisonnable à l'égard des animaux vivants provenant des divers centres d'élevage et ces taux devraient avoir un certain rapport entre eux. Chaque salaison a également droit à un taux de transport raisonnable pour les produits qu'elle expédie aux différents marchés de consommation, et ces taux devraient également être ajustés en proportion l'un de l'autre. Ceci fait, toute localité qui se trouve désavantagée doit en porter le fardeau, lequel résulte de sa situation en ce qui a trait au commerce en question."

CONCLUSIONS

Il ne semble pas douteux que la Commission des transports du Canada possède l'autorité nécessaire pour s'occuper, aussi efficacement que l'*Interstate Commerce Commission*, de causes semblables à celles que l'avocat de l'Alberta a mises en évidence.

A cet égard, aucune modification utile ne saurait être recommandée quant à la Loi des chemins de fer.

17. LE PRINCIPE DU COÛT DU SERVICE

La province de la Colombie-Britannique allègue que les tarifs devraient être fixés et déterminés plutôt en fonction du coût du service que de sa valeur. Elle propose que les tarifs soient basés sur le coût moyen du service à travers le Canada, sans tenir compte des variations régionales. D'après cette proposition, les tarifs varieraient d'une catégorie ou d'une denrée à l'autre, mais seulement en raison des disparités de frais fondées sur le genre de matériel utilisé, sur le poids du contenu de chaque wagon, qu'il soit chargé ou déchargé par l'expéditeur, le destinataire ou les employés du chemin de fer, et sur la somme de services spéciaux rendus, la réfrigération par exemple. On a concédé que les tarifs pourraient varier en raison de la concurrence.

L'avocat de la province a déclaré: "Nous n'avons jamais proposé que le principe du coût du service soit rigidement appliqué. Nous ne l'avons pas fait pour la simple raison qu'il est très difficile d'établir le coût avec précision, et parce qu'il semble également raisonnable de présumer que la majoration du coût, en d'autres termes le bénéfice, varierait quelque peu d'une catégorie ou d'une denrée à l'autre".

La province propose de modifier comme suit l'article 325 (5) de la Loi des chemins de fer:

"Nonobstant les dispositions de l'article 3 de la présente loi, les pouvoirs attribués à la Commission sous le régime de la présente loi pour fixer, déterminer et mettre en vigueur des tarifs *proportionnés au coût du service* et pour changer et modifier les tarifs, etc."

La seule modification proposée est l'introduction des mots en italiques.

L'avocat a convenu qu'il y aurait de nombreuses difficultés à envisager: (1) la définition de l'expression "coût du service" (ce qui paraît être une difficulté fondamentale); (2) la difficulté d'appliquer le principe aux lignes de chemin de fer à faible trafic... "La question de la densité du trafic rend plus difficile l'application du principe".

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La proposition de la Colombie-Britannique n'a pas paru très pratique. La modification proposée par cette province est exprimée en termes qui pourraient avoir une portée dépassant celle que l'avocat semble avoir envisagée. Cette mesure pourrait certainement amener des taxes beaucoup plus élevées qu'actuellement sur les denrées essentielles de faible valeur. Il est important que ces taxes restent relativement peu élevées. Les expéditeurs y comptent et ce serait une dangereuse expérience de renverser le principe actuel de la valeur du service en faveur d'un autre qui n'a pas été mis à l'épreuve, c'est-à-dire le coût du service. La modification proposée ne peut être acceptée.

18. RÉPARATIONS

Même si la Loi des chemins de fer prévoit des sanctions pour ceux qui dérogent aux tarifs de taux publiés, elle n'autorise pas la Commission des transports à condamner les chemins de fer à verser des réparations pour avoir perçu des taxes que la Commission a subséquemment jugées déraisonnables. Les réductions prescrites par cette dernière ne s'appliquent qu'aux expéditions faites lorsque les taux réduits sont entrés en vigueur.

Aux États-Unis, sous le régime de l'*Interstate Commerce Act*, l'*Interstate Commission* a l'autorisation d'ordonner, dans certains cas, un remboursement à l'expéditeur lorsqu'une taxe déjà en vigueur est ensuite jugée excessive par ladite commission.

L'Association des manufacturiers canadiens et d'autres sociétés ont présenté des mémoires recommandant une modification à la Loi des chemins de fer qui donnerait à la Commission des transports les pouvoirs nécessaires pour obliger les chemins de fer à rembourser aux expéditeurs le solde entre les taxes versées et les montants que la Commission a ensuite jugés raisonnables pour le service rendu. D'après cette proposition, la Commission serait tenue d'étudier certaines taxes à la suite de plaintes pour s'assurer si elles étaient excessives (quoique légales) lorsqu'elles ont été perçues.

Lors des discussions finales, les trois provinces des Prairies et les chemins de fer se sont opposés à cette modification. Les provinces s'y sont opposées pour la raison qu'en général, un consommateur qui achète un article d'un

expéditeur ou d'un consignataire acquitte le coût du transport à même le prix d'achat et, conséquemment, toute remise accordée serait à l'avantage de l'expéditeur ou du consignataire seulement, lequel a déjà perçu la taxe majorée lors de la vente de l'article au consommateur. En s'opposant à la modification, les chemins de fer ont déclaré: a) qu'elle est inutile; b) que des remboursements sont promptement effectués si, par erreur, une taxe plus élevée que la taxe légalement permise a été perçue de l'expéditeur; c) que les réparations sont en elles-mêmes des remises légales et peuvent faire l'objet d'abus; d) qu'aux États-Unis où la chose se pratique, il y a des demandes de réparations actuellement en cours de règlement, d'un montant si élevé (au delà de deux milliards de dollars) qu'elles mettraient en péril la stabilité financière des chemins de fer s'il y était fait droit; et e) qu'il serait injuste que les réparations ne jouent que dans un sens, les chemins de fer déclarant par exemple que leurs tarifs n'ont pas été assez élevés, ce qui n'empêche qu'ils ne peuvent demander aucune réparation aux expéditeurs.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il n'y a aucune preuve qui puisse nous justifier de recommander l'adoption au Canada de la pratique d'accorder des réparations.

L'introduction d'une telle pratique dans notre Loi des chemins de fer ne serait pas avantageuse. L'élaboration de nos tarifs est telle qu'elle ne laisse aucune place à l'introduction d'une mesure qui constituerait en réalité une remise rétroactive. Si une telle pratique était établie au Canada, le régime de nos taux de transport serait gravement menacé d'instabilité.

Aucune modification de la loi ou de la pratique existante n'est donc recommandée.

19. RÈGLE DES CHARGEMENTS MIXTES

La Règle des chargements mixtes (Règle 10 de la Classification) permet à un expéditeur de l'Est d'obtenir un tarif de chargement complet, même si les denrées composant le chargement sont de diverses catégories. Dans l'Ouest, cependant, un expéditeur ne peut obtenir un tarif de chargement complet que si les produits font partie d'une même classification sous le même titre distinctif. Ces derniers désignent différentes marchandises commerciales. Voici un exemple des différences d'application de la Règle dans les deux régions: dans l'Ouest comme dans l'Est, on peut mettre dans un même wagon des articles d'épicerie de différentes catégories, et dans l'Est, on peut charger des articles d'épicerie et de la quincaillerie dans le même wagon; mais, dans l'Ouest, on ne peut pas mêler les deux et bénéficier des tarifs de chargement complet.

On soutient que la Règle des chargements mixtes est appliquée partiellement dans l'Ouest et intégralement dans l'Est. Cette distinction n'a pas changé depuis 1904.

Plusieurs propositions ont été présentées préconisant l'établissement d'une règle uniforme d'application générale au Canada. On a allégué presque à l'unanimité (quelques grossistes de l'Ouest exceptés) que les conditions avaient changé et qu'en conséquence les différences de traitement n'étaient plus admissibles.

L'attitude des chemins de fer peut se résumer comme suit: le National-Canadien favorise "une règle uniforme des chargements mixtes d'application générale au Canada". Le Pacifique-Canadien reste neutre et soutient que la Commission des transports devrait rendre sa décision après avoir entendu toutes les parties en cause.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il devrait y avoir uniformité des privilèges de chargements mixtes partout au Canada. C'est l'absence d'uniformité dans les questions de ce genre qui inspire les demandes régionales de traitements spéciaux. Il faut le plus possible éviter cet état de choses.

Nous recommandons que la Commission des transports, à l'occasion de son enquête générale sur le régime des tarifs, étudie l'adoption d'une règle uniforme des chargements mixtes d'application générale au Canada.

Aucune modification législative ne s'impose.

20. CLASSIFICATION DES MARCHANDISES

La classification canadienne des marchandises répartit ou classe tous les articles transportables par rail en dix grandes catégories. Les articles sont groupés en telle ou telle catégorie en raison de quelque caractéristique commune: valeur, volume et susceptibilité aux avaries. La première catégorie est frappée du tarif le plus élevé et la dixième, du tarif le plus faible; les autres sont classées approximativement par pourcentage au-dessous des tarifs de la première catégorie.

Certains articles sont classés comme "multiples de la première catégorie", comme, par exemple, première catégorie double (signifiant le double des tarifs de la première catégorie). Cependant, le volume de trafic de ces articles est si faible que l'on se borne à reconnaître généralement dix catégories dans la classification.

La classification actuelle est uniforme partout au Canada, et elle l'a été depuis 1884, exception faite a) des tarifs appliqués aux marchandises transportées par chargements mixtes (cette question est étudiée ailleurs) et b) du chemin de fer *White Pass and Yukon*, lequel, en raison de circonstances spéciales, bénéficie d'une classification spéciale dénommée "Classification du Nord".

Voici les principaux griefs:

- a) La Classification ne contient pas assez de catégories;
- b) La classification actuelle est surannée par suite de nouvelles conditions et circonstances;
- c) Trop de tarifs spéciaux de denrées sont retirés des catégories tarifaires de sorte que dans le cas de ces denrées la classification ne peut s'appliquer.

Il y avait aussi des griefs bien déterminés indiquant que certains articles étaient mal classés; ces plaintes s'appuyaient sur des exemples de classifications attribuées à d'autres articles.

Voici les principales mesures proposées comme remèdes:

1. Ajouter de nouvelles catégories à la suite de la dixième des catégories actuellement en vigueur.
2. Établir toutes les catégories sur un pourcentage fixe de la première catégorie, que l'on désignerait: "catégorie 100". Par exemple, la troisième catégorie représenterait toujours 70 p. 100 de la première et serait désignée catégorie 70; la dixième catégorie pourrait correspondre à 30 p. 100 et serait appelée catégorie 30; les articles de faible valeur qui paraissent maintenant sous les tarifs spéciaux de denrées entreraient dans de nouvelles catégories inférieures à la catégorie 30, par exemple, la catégorie 25.

3. Effectuer une revision complète de toute la classification qui tiendrait compte du changement des circonstances et des conditions, surtout en ce qui a trait à la valeur des produits.

CONCLUSIONS

On a démontré qu'il y avait des anomalies dans la classification à la suite de circonstances et surtout de valeurs nouvelles. Quelques articles par exemple, considérant leur valeur et leurs caractéristiques actuelles, sont classés trop bas et pourraient rapporter un meilleur revenu aux chemins de fer. Inversement, d'autres articles, vu leur valeur, leur non-susceptibilité aux avaries, et la commodité de leur emballage, sont classés trop haut. Voilà une indication bien claire qu'une revision générale de la classification des marchandises s'impose et sera sans doute effectuée par la Commission des transports au cours de son enquête générale sur les tarifs-marchandises. L'article 322 de la Loi des chemins de fer confère à la Commission des transports tous les pouvoirs nécessaires pour régler le problème.

C'est à la Commission des transports qu'il revient de reviser la classification des marchandises. Elle a les connaissances et l'expérience nécessaires pour éviter le danger d'une classification si élaborée que l'élément de flexibilité, qui caractérise les tarifs des denrées, soit sacrifié à une apparente simplification, censée réalisable par l'établissement de nombreuses catégories se rapportant, par pourcentage, à la première ou catégorie 100.

CHAPITRE IV

PÉRÉQUATION

Au cours de l'enquête, on a qualifié d'"Article de péréquation" l'article 314 de la Loi des chemins de fer. Il est nécessaire de souligner, au début des remarques sur ce sujet, que le texte de cet article ne semble pas justifier la large interprétation qu'on lui a donnée lors de l'audition des témoignages.

L'article 314 de la Loi des chemins de fer prévoit ce qui suit:

"314. Les taxes de transport doivent toujours, dans des conditions et circonstances essentiellement semblables, être exigées également de tous, et d'après le même tarif, soit au poids, soit au mille ou autrement, relativement à tout trafic de même genre et s'effectuant par la même espèce de wagons ou par le même mode de transport, sur la même voie ou le même parcours.

"2. Il ne doit être fait aucune réduction ni augmentation de ces taxes, soit directement ou indirectement, en faveur ou au détriment d'une compagnie ou d'un particulier qui voyage sur le chemin de fer ou qui s'en sert.

"3. Les taxes peuvent être proportionnellement moins élevées, s'il s'agit de chargements complets ou de plus longues distances à parcourir, qu'elles ne le seraient pour des quantités moindres ou dans le cas de moindres distances à parcourir, pourvu que ces taxes soient également exigées de tous dans des circonstances essentiellement analogues.

"4. Il ne peut être exigé de taxes dont l'imposition établirait une disparité en faveur ou au détriment de différentes localités.

"5. La Commission ne doit approuver ni permettre, pour les transports de voyageurs ou des marchandises, effectués dans des conditions et des circonstances essentiellement analogues, et dans la même direction ou sur la même ligne, des taxes plus élevées pour une plus courte distance que pour un plus long parcours, quand cette plus courte distance fait partie de ce plus long parcours, à moins que la Commission ne soit convaincue, vu la concurrence, de l'opportunité d'autoriser pareilles taxes.

"6. La Commission peut déclarer que n'importe quels endroits sont des points de concurrence au sens de la présente loi."

Il est à remarquer que la péréquation prévue dans le paragraphe premier de cet article ne couvre que le trafic s'effectuant sur la même voie ou le même parcours. Elle ne traite pas du trafic empruntant différentes voies ou différents parcours.

On a déjà soutenu que l'égalité de traitement prescrite dans le paragraphe 4 de l'article 314 vise le trafic s'effectuant entre des localités desservies par la même ligne de chemins de fer. Le fait qu'une compagnie de chemins de fer exige une taxe de transport plus élevée qu'une autre compagnie de la même région ne constitue pas une disparité en faveur ou au détriment de différentes localités: *Canada West Coal Company c. Pacifique-Canadien* 27 C.R.C. 113.

La Commission des transports a jugé que des taux de transport différents dans différentes parties du pays ne créent pas une disparité injuste: *Consumers Glass c. C.F.A.* 34 C.R.C. 56; et que des taxes différentes exigées à différents endroits de la même ligne de chemin de fer n'établissent pas nécessairement une telle disparité: *Dominion Sugar c. Pacifique-Canadien* 34 C.R.C. 71; et que des différences de taux sur la même ligne mais dans des directions opposées ne constituent pas nécessairement une disparité: *Consumers Glass Co. c. C.F.A.* 38 C.R.C. 77.

L'article 314 (5) qui traite de longues et de courtes distances de transport ne s'applique qu'au trafic s'effectuant dans la même direction et sur la même voie ou le même parcours.

L'article 329 (3) de la Loi est ainsi conçu:

“Les tarifs spéciaux des marchandises doivent indiquer les taxes, moindres que celles du tarif-type, que doit percevoir la compagnie pour un genre particulier de produits ou de marchandises, ou pour chaque catégorie que comporte la classification des marchandises, à destination ou en provenance de certaines gares du chemin de fer; et il ne doit pas être perçu, pour de moindres parcours, de taxes plus élevées que pour les parcours plus longs sur la même ligne et dans la même direction, quand les moindres parcours sont compris dans les parcours plus longs.”

Il est à remarquer que les termes de cet article ont un sens encore plus restreint, si possible; l'article cité porte en effet “sur la même ligne et dans la même direction”, et non “dans la même direction ou sur la même ligne” comme l'article 314 (5).

Les prescriptions d'égalité contenues dans l'article 314 (1) sont aussi limitées par la reconnaissance du principe que des circonstances ou des conditions dissemblables peuvent motiver une exception à la règle.

Dans les plaidoiries prononcées devant la Commission royale, on a beaucoup insisté sur la force et le sens des mots “dans des conditions et circonstances essentiellement semblables”. On présumait, semble-t-il, que, si ces mots étaient enlevés de l'article 314, l'objectif d'une péréquation complète serait atteint.

Cette supposition n'est pas fondée. L'article ne vise que le trafic s'effectuant, dans le premier cas (par. 1) sur la même voie ou le même parcours, et dans l'autre cas (par. 5) *dans la même direction* sur la même ligne ou le même parcours; mais, même dans les limites de ces lignes ou parcours, l'inégalité peut exister si les conditions et les circonstances diffèrent. Les mots ne s'appliquent pas au trafic empruntant différentes lignes ou différents parcours, et, quelquefois, différentes directions sur la même ligne ou le même parcours.

Il convient de se rapporter aussi à l'article 319, qui se lit ainsi qu'il suit:

“Chaque fois qu'il est démontré qu'une compagnie de chemin de fer réclame à une personne, à une compagnie, à une catégorie de personnes ou aux habitants d'une région quelconque, pour des marchandises semblables ou analogues, ou pour des services de même nature, des taxes moins élevées que celles qu'elle exige d'autres personnes, d'autres compagnies, d'autres catégories de personnes, ou des habitants d'une autre région, ou qu'elle fait des distinctions dans la manière de traiter ces autres compagnies ou ces autres particuliers, il incombe à la compagnie de démontrer que ces taxes moins élevées ou cette différence de traitement ne constituent pas une préférence indue ou une disparité injuste.”

Selon cet article et selon l'interprétation que lui a donnée la Commission, le Parlement reconnaît que, même sur la même ligne d'une même compagnie, un traitement inégal peut exister, à condition qu'il n'en résulte aucune préférence indue ou aucune disparité injuste: Cf. *Winnipeg Board of Trade c. Pacifique-Canadien* 36 C.R.C. 100.

On peut aussi se rapporter à l'article 316 (3 a) et c), et à l'article 325 (5). Mais on n'a considéré ni l'un ni l'autre de ces articles comme prescrivant l'égalité de traitement entre expéditeurs ou localités, à moins qu'il n'y ait quelque preuve de disparité injuste ou de préférence indue. Il n'y a donc, dans la Loi des chemins de fer, aucune prescription spécifique en vue d'une péréquation complète des taxes de transport au Canada.

FAITS PERTINENTS

Les faits démontrent que durant deux ans environ (1881-1883) les tarifs des chemins de fer du gouvernement au Manitoba (qui devinrent par la suite une partie du réseau du Pacifique-Canadien) étaient approximativement les

mêmes que les taux d'“hiver” du Grand-Tronc en Ontario et dans le Québec. En 1883 cependant on les augmenta d'environ 50 p. 100. Plusieurs motifs furent invoqués pour justifier cette augmentation: le coût plus élevé des fournitures, les différences dans le trafic et dans la nature du terrain, occasionnaient des frais d'exploitation plus élevés et rendaient nécessaire le relèvement des taxes de même que l'imposition du tarif différentiel “des montagnes” dans les Rocheuses. Ce tarif différentiel fut finalement aboli le 1^{er} juillet 1949. Étant donné la concurrence plus vive qui avait cours dans l'Est, les taxes se trouvaient moins élevées dans cette région que dans l'Ouest. Durant l'audition de la cause des tarifs de l'Ouest en 1914, la Commission des transports déclara que la concurrence fluviale nécessitait une réduction des taux dans l'Est du Canada. Dans la cause relative à la majoration de 21 p. 100, elle déclarait de nouveau, en 1948, que “la concurrence fluviale, la concurrence des transports conjoints par bateaux et par camions, ainsi que les bas tarifs établis par les lignes américaines, surtout à l'égard du trafic d'importation et d'exportation, obligent à fixer des taux moins élevés dans l'Est canadien”.

En 1920, dans le décret C.P. 2434, le Gouverneur en conseil déférant la question à la Commission des transports signalait “le très grand avantage qui résulterait de la péréquation, dans le plus bref délai possible, des tarifs de l'Est et de l'Ouest”. Il mentionnait aussi la probabilité d'un changement sensible des conditions “tendant de plus en plus à rendre la péréquation praticable”.

Par le décret C.P. 886 édicté en 1925, le Gouverneur en conseil ordonna une enquête générale sur les tarifs de transport, affirmant que “le principe de péréquation des tarifs-marchandises devrait être reconnu dans toute la mesure du possible comme étant le seul moyen de rendre justice à toutes les parties du Canada”.

La question fut traitée dans le jugement rendu récemment dans la cause relative à la majoration de 21 p. 100 par la Commission des transports. Celle-ci signale qu'il y a des cas où les tarifs sont moins élevés dans l'Ouest que dans l'Est et d'autres cas où le contraire existe. Mais la Commission a déclaré: “Le niveau général des tarifs en Ontario et dans Québec est inférieur à celui des Prairies”. Toutefois, elle a justifié cet état de choses par les raisons précitées.

Il a été démontré que la situation s'améliorait graduellement avec les années. Les autorités des chemins de fer soutiennent que, si l'on prend en considération les tarifs dits du Nid-de-Corbeau sur le grain, il n'y a à peu près plus de différence entre le niveau général des tarifs de l'Ouest et celui de l'Est.

Il demeure cependant que les inégalités de tarifs alléguées font l'objet de litiges depuis des années. En avril 1948, le Gouverneur en conseil, dans son arrêté C.P. 1487, chargea la Commission des transports d'instituer une enquête sur les tarifs-marchandises “en vue d'établir une échelle de taux juste et raisonnable qui, dans des circonstances et des conditions essentiellement semblables, s'appliquera également à toutes personnes et à toutes localités...”

LA THÈSE DES PROVINCES

La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba ont insisté pour que la péréquation soit effectuée et elles ont soutenu que de nouvelles mesures législatives s'imposaient à cet égard. Au dire de ces provinces, l'expérience démontre que la péréquation ne se réalise pas sans lois. Elles ont allégué que le C.P. 1487 ne modifie en rien l'attitude adoptée par la Commission des transports dans le cas du décret de 1925, et lors de son jugement du 30 mars 1948 dans la cause de la majoration de 21 p. 100. La Saskatchewan a déclaré que la péréquation était désirable mais peut-être irréalisable.

Les provinces Maritimes ont déclaré qu'elles “n'admettaient ni n'appuyaient ce qu'on appelle la péréquation des tarifs-marchandises” ajoutant “qu'il est impossible de réaliser cette péréquation”. En conséquence, elles se sont op-

posées à une modification à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes soumise par le Pacifique-Canadien comme moyen essentiel de réaliser le plan de péréquation.

L'ATTITUDE DES CHEMINS DE FER

La déclaration suivante apparaît dans le mémoire du National-Canadien à la Commission.

“Le National-Canadien reconnaît les avantages d'une péréquation des tarifs par catégories, des tarifs de distribution (y compris le tarif urbain ou tableau “A”) et des tarifs de denrées sur long parcours, à condition que cette péréquation ne soit pas établie au détriment des revenus de la compagnie.

“Le National-Canadien tient pour impraticable la péréquation des tarifs spéciaux des denrées et des tarifs de concurrence.”

Le Pacifique-Canadien, dans son exposé, s'étendit considérablement sur le sujet. Voici en résumé, ses conclusions:

1. L'étude des propositions de péréquation n'est pas terminée.
2. La poursuite de l'affaire dépend de l'analyse des données que la Commission des transports est à compiler dans son étude des bordereaux d'expédition.
3. Sous ces réserves, la compagnie propose la péréquation des tarifs réguliers par catégories, des tarifs par catégorie de distribution et des échelles de parcours milliaire des denrées entre l'Est et l'Ouest du Canada.
4. La compagnie ne croit pas qu'il soit pratique ni même opportun de tenter la péréquation des tarifs spéciaux des denrées et des tarifs de concurrence.
5. Tout programme de péréquation soulève certaines difficultés:
 - a) Il faudra modifier la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes;
 - b) La péréquation ne sera pas complète tant que le tarif des céréales dit du Nid-de-Corbeau ne se sera pas stabilisé à un juste niveau; et
 - c) La tarification ne doit plus tenir compte des parcours milliaires théoriques établis entre Fort-William et Winnipeg, et entre Vancouver et Glacier (C.-B.).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. De ce qui précède, et si l'on tient compte particulièrement des termes de l'arrêté en conseil C.P. 1487, il semble que le grand principe général de la péréquation à travers le pays est maintenant accepté. Il faut remarquer cependant que l'arrêté ministériel prévoit que cette péréquation sera sujette à toute disposition statutaire touchant les tarifs-marchandises.
2. Il est difficile de concevoir une règle statutaire sans exception en matière de péréquation. Il faut nécessairement permettre des exceptions à l'égalité dans les cas suivants et dans d'autres cas qui peuvent être soumis à l'attention de la Commission des transports à mesure que l'enquête se poursuit:
 - a) Tous les tarifs internationaux;
 - b) Les tarifs sur le trafic d'importation et d'exportation passant par les ports canadiens, quand, en pratique, ces taxes sont établies, en permanence et de longue date, en relation avec les taxes imposées sur des transports semblables dans les ports des États-Unis;
 - c) Les tarifs de concurrence dans les conditions étudiées ailleurs dans le présent rapport;
 - d) Les taxes convenues ayant été autorisées par la Commission en vertu de la Loi des transports;

- e) Les tarifs concernant le parcours dit White Pass et Yukon; et
 - f) Les tarifs des lignes indépendantes des réseaux du Pacifique-Canadien et du National-Canadien, qui ne pourraient peut-être pas fonctionner si elles devaient se soumettre à l'échelle de prix en vigueur ailleurs.
3. Les mots "dans des conditions et circonstances essentiellement semblables" de l'article 314 de la Loi des chemins de fer ne peuvent pas être éliminés sans inconvénient, puisque cet article vise surtout la disparité injuste.
 4. Les mots "dans des conditions et circonstances essentiellement semblables" de l'article 2 de l'*Interstate Commerce Act* des États-Unis servent à définir et à prohiber la disparité injuste. Cependant, l'*Interstate Commerce Commission* est en voie d'égaliser les tarifs par catégorie dans une grande partie des États-Unis.
 5. Le but de la péréquation ne peut être atteint qu'après une étude approfondie de la part des chemins de fer et de la Commission des transports. Sans doute, plusieurs problèmes sérieux sont en cause, par exemple, les conséquences possibles de ces propositions sur les recettes des chemins de fer, les industries établies et le mécanisme des échanges et du marché. Toutes ces considérations sont d'une haute importance. Si l'on tient compte du grand nombre de changements de tarifs qui en résulteront, c'est à la Commission des transports, tout particulièrement, qu'il reviendra de trancher la question après son enquête générale sur les tarifs-marchandises et lorsque toutes les personnes visées par les propositions auront eu l'occasion de se faire entendre.
 6. Les autorités des chemins de fer canadiens ont reconnu qu'une péréquation limitée est maintenant désirable.
 7. Vu que les dirigeants du Pacifique-Canadien, dans l'exposé de leurs opinions, ont signalé la nécessité de modifier l'article 3 (2) de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et l'article 325 de la Loi des chemins de fer traitant des tarifs dits du Nid-de-Corbeau, il est bon d'indiquer ici que ces deux problèmes font l'objet d'une longue étude ailleurs dans le présent rapport.
 8. La Commission des transports a demandé aux chemins de fer de soumettre leurs propositions de péréquation des tarifs-marchandises au Canada sous réserve des interdictions statutaires contenues dans l'article 325 de la Loi des chemins de fer et dans la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.
 9. Une analyse des nombreux griefs et avis exposés dans le chapitre précédent et des recommandations présentées à ce propos révèle que l'on pourrait faire de grands progrès dans la voie de la péréquation par les moyens suivants:
 - a) Abolition des présents tarifs maximums réguliers par mille;
 - b) Établissement d'une échelle uniforme et égalisée de tarifs par catégorie applicable dans tout le pays aux deux réseaux principaux de chemins de fer et exprimée en distance milliaire ou en tarifs spéciaux visant le parcours entre tous les points déterminés de chaque réseau; ces tarifs de taxes seraient établis en sections ou groupes selon le parcours milliaire ou autrement, et prévoiraient une plus grande marge de distance pour les longs trajets que pour les courts, le niveau de cette échelle uniforme égalisée devant être fixé par la Commission;
 - c) Établissement d'une échelle uniforme et égalisée de tarifs visant le parcours milliaire des denrées, applicable, dans tout le pays, aux deux réseaux principaux de chemins de fer; ces tarifs de taxes

- seraient établis en sections ou groupes et prévoiraient une plus grande marge de distance pour les longs trajets que pour les courts, le niveau de cette échelle devant être aussi fixé par la Commission;
- d) Revision des tarifs des denrées actuellement en vigueur entre des points spécifiés de chacun des deux grands réseaux, tarifs que la Commission devrait s'efforcer, autant que possible, d'uniformiser par tout le Canada, en tenant compte de tous les intérêts en cause;
 - e) Publication de barèmes de taxes spéciales de transport de marchandises à l'égard des services accessoires et particuliers de chemins de fer non compris dans les précédents tarifs par catégories ou les tarifs des denrées, ces échelles devant autant que possible, être uniformes partout au Canada;
 - f) Élimination des tarifs par catégories dits "de terminus" dans l'Ouest canadien;
 - g) Répartition des parcours milliaire en sections plus étendues pour les trajets de longue distance de façon que les principaux centres de production de régions déterminées puissent rentrer dans les cadres de la même section de tarifs;
 - h) Établissement de pourcentages uniformes quant aux tarifs par catégories applicables à l'Est et à l'Ouest du Canada;
 - i) Uniformisation des réductions graduelles de tarifs par catégories dans l'Ouest et l'Est du Canada;
 - j) Disposition en vue de réduire peu à peu les tarifs entre l'Ouest et l'Est du Canada pour que désormais ils correspondent raisonnablement à la distance réelle au lieu de représenter une combinaison des tarifs applicables aux denrées dirigées sur Fort-William;
 - k) Plafonnement des augmentations de tarifs de long parcours lors des prochaines causes relatives aux recettes générales en vue d'empêcher le relèvement indu de ces tarifs; et
 - l) Application à l'Ouest canadien et au trafic entre l'Est et l'Ouest du pays de la règle des chargements mixtes de wagon, en vigueur dans l'Est.
10. Les alinéas qui précèdent font prévoir une nouvelle politique en matière de tarifs par catégories et de tarifs de parcours milliaire des denrées; éventuellement, ces tarifs et, autant que possible, de nouveaux tarifs spéciaux ou spécifiques seront en vigueur dans la partie canadienne du continent nord-américain. Il appert que le Canada a atteint dans son évolution un stade où les anciens modes de tarifs régionaux doivent faire place à une structure uniforme de tarifs qui, dans la mesure du possible, traitera sur un même pied tous les citoyens, localités, districts et régions.
11. Quand une péréquation uniforme des échelles de tarifs par catégories et de tarifs des denrées sera effectuée et mise en vigueur, on pourra ensuite, après un délai raisonnable, se servir de ces échelles comme d'un modèle pour éliminer plusieurs autres anomalies qui existent dans les nombreux tarifs-marchandises spéciaux entre des centres déterminés. On peut compter que ces tarifs-marchandises spéciaux seront uniformisés, dans la mesure où cela pourra se faire, en tenant compte de tous les intérêts en cause.
- Il paraît opportun de commencer avec les échelles uniformes. D'autres ajustements avantageux pourront suivre au fur et à mesure que le temps et les circonstances en démontreront l'utilité.
12. Il faudrait modifier les articles "transport, taxes et tarifs" de la Loi des chemins de fer en vue d'autoriser la Commission des transports à réaliser et à maintenir partout au Canada l'uniformité de tarifs préconisée dans le présent rapport.

CHAPITRE V

AUTRES PROBLÈMES D'INTÉRÊT NATIONAL OU LOCAL

1. ÉTATISATION DES CHEMINS DE FER

La Saskatchewan a préconisé l'étude de la question de savoir si l'étatisation de tous les chemins de fer du Canada était opportune. L'avocat de la province a déclaré nettement que celle-ci n'entendait se prononcer ni pour ni contre le principe en cause, et voulait s'abstenir de toute recommandation en faveur de l'étatisation. Elle tient à indiquer tout simplement que la nationalisation apporterait peut-être "une solution au problème canadien des transports" et, par conséquent, mérite d'être étudiée.

La *Saskatchewan Federated Co-operative Limited* a déclaré que si les chemins de fer n'évitent pas le double emploi, s'ils renoncent à réduire leurs frais ou à mettre en commun leurs services, le fusionnement devrait avoir lieu.

Le Manitoba s'est élevé contre l'unification des deux réseaux, et il a affirmé que les autorités du Pacifique-Canadien devraient continuer d'exploiter leur propre entreprise à titre privé: mieux vaut, selon lui, maintenir deux réseaux concurrents, l'un de propriété privée, l'autre de propriété publique.

Le gouvernement de l'Île du Prince-Édouard a présenté un exposé et une thèse serrée sur le sujet. Voici la récapitulation des vues exprimées:

- a) Il ne croit pas à l'étatisation pour le plaisir de la chose, mais l'expérience démontre que la tendance est de passer de la propriété privée à la propriété publique plutôt que de passer de cette dernière à la propriété privée;
- b) Le meilleur motif qui milite en faveur de l'étatisation est que le régime actuel n'est pas satisfaisant et qu'aucun autre mis à l'épreuve au Canada n'a jamais donné satisfaction;
- c) Plusieurs passages considérables sont empruntés aux propositions formulées, peu après 1930, par sir Edward Beatty, et aux déclarations du Pacifique-Canadien adressées à la présente Commission, à l'effet que les chemins de fer auront toujours besoin de nouveaux capitaux;
- d) Ces nouveaux capitaux doivent venir soit des particuliers, soit de l'État;
- e) Le capital privé ne saurait être obtenu que s'il y a assurance raisonnable de bénéfices équitables pour les actionnaires, et cela implique des tarifs-marchandises plus élevés;
- f) Les frais de transports au Canada sont acquittés par les citoyens de tous métiers, de toutes professions ou occupations, sous forme de taux ou de taxes, quelle qu'en soit la source;
- g) Il est à craindre que les relèvements perpétuels de tarifs ne conduisent les chemins de fer à la banqueroute, que les producteurs marginaux n'aient à supporter ainsi d'onéreuses charges et que l'économie productive de la nation n'en soit entravée; et enfin,
- h) Si, après l'étatisation, les tarifs-marchandises ne peuvent être relevés, il s'ensuivra un déficit que le peuple canadien devra solder. Ce déficit sera comblé par des impôts que devront acquitter ceux des contribuables qui seront le mieux en mesure de le faire.

Dans son mémoire, le Pacifique-Canadien disait: "A notre avis, l'étude d'une unification de tous les chemins de fer par voie d'étatisation ne serait d'aucune utilité."

CONCLUSIONS

La fusion des chemins de fer sous le régime soit de la propriété publique soit de la propriété privée, est depuis longtemps à l'étude en notre pays. Durant les années 1930, elle n'a cessé de faire l'objet de débats animés, dans le public. En 1932, alors que sévissait une grave dépression nationale et mondiale, et que le problème posé par la nécessité de réaliser une économie maximum et de tirer le meilleur parti possible de nos chemins de fer avait été soumis à une commission présidée par sir Lyman Duff, les commissaires rejetèrent à l'unanimité le projet de fusion sous les diverses formes qu'on leur avait présentées: propriété publique, propriété privée, ou prise en location, à perpétuité ou à long terme, du National-Canadien par la compagnie du Pacifique-Canadien. Les commissaires estimèrent que "la création d'un monopole d'une telle envergure et importance conférerait aux administrateurs du réseau des pouvoirs qui, s'ils étaient mal exercés, pourraient compromettre les intérêts du Canada tout entier". D'autre part, les commissaires exprimèrent l'avis qu'avec le développement du pays et l'augmentation de sa population, la direction d'un réseau aussi vaste que celui qui existerait alors deviendrait impossible; le partage s'imposerait donc. Ces objections, élevées en 1932 contre la fusion, ont encore plus de force, si possible, dans les conditions troublées qui sont actuellement celles de l'économie canadienne.

Le projet de fusion fut de nouveau rejeté, au cours de la session de 1938-1939, par un Comité spécial du Sénat, dont le rapport déclarait que les chemins de fer, et les affaires en général, avaient intérêt à ce que "la campagne en faveur de l'unification prît fin, par la franche reconnaissance du fait de l'impossibilité d'une telle fusion des chemins de fer".

La plupart des représentants des provinces et d'autres associations qui comparurent devant la Commission royale préconisaient le maintien des deux grands réseaux et, comme conséquence nécessaire, que le Pacifique-Canadien ait la chance de se tirer d'affaire et de continuer de fonctionner à titre d'entreprise privée.

Dans l'étude du problème d'un monopole public des transports, le mémoire présenté à la Commission royale au nom du gouvernement de l'Île du Prince-Édouard fut d'une grande utilité. Il est vrai, selon les vues exprimées dans cet exposé, que "le Canada et les États-Unis sont les seules de toutes les grandes nations du monde à conserver la propriété privée à un degré plus ou moins important". Autre fait très intéressant à noter, il est également vrai, par exemple, comme il est dit dans le mémoire, que "en Allemagne, avant la Première guerre, les surplus de bénéfices des chemins de fer nationalisés servaient à défrayer l'État du tiers de toutes ses dépenses". Ce fait, et d'autres exemples cités, semble démontrer qu'un monopole public peut se révéler pratique dans les pays d'Europe à faible étendue mais à populations assez denses, où la juridiction exercée sur les diverses entreprises de transport n'est pas divisée, mais appartient à un corps législatif et à un gouvernement centraux. Toutefois, il ne s'ensuit pas que les mêmes résultats seraient nécessairement obtenus par l'établissement d'une régie centrale des chemins de fer par l'État, dans les immenses pays de l'Amérique du Nord, où le régime gouvernemental, l'étendue du territoire et (surtout au Canada) la densité de la population en fonction de l'étendue du territoire et de la longueur des voies ferrées, diffèrent complètement de ceux du Royaume-Uni et de l'Europe continentale. On notera aussi qu'antérieurement à 1914 les chemins de fer allemands (comme le dit le mémoire) rapportaient de gros bénéfices, mais la concurrence routière n'était pas alors ce qu'elle est aujourd'hui.

En outre, il importe sans doute de remarquer que le décret instituant notre Commission, dans son énumération des matières qui exigent une étude particulière, ne fait mention d'aucun rapport sur l'étatisation de tous les chemins

de fer. Au contraire, le texte de l'alinéa e) de l'article 2 fait présumer plutôt le maintien du présent régime canadien. On doit supposer que, si l'on avait eu l'intention de faire ouvrir une enquête et rédiger un rapport sur un problème de cette envergure, l'arrêté en conseil renfermerait des instructions spéciales à cet égard. Certes, on peut donner aux termes généraux du décret un sens assez large pour que même ce vaste domaine relève de la Commission. Mais l'étude satisfaisante d'un pareil sujet aurait exigé tellement de temps et de travail spécialisé qu'on n'a pas jugé raisonnable de l'aborder.

Il n'y a donc aucune raison de recommander l'unification, le fusionnement ou l'étatisation de tous les chemins de fer au Canada.

2. PROJET D'EXPANSION DES CHEMINS DE FER ET QUESTIONS CONNEXES

L'avenir des chemins de fer au Canada est un sujet bien controversé. Avant d'aborder le problème, on aura intérêt à rappeler brièvement l'expérience des États-Unis en matière de transports, et l'évolution de ce pays au point de vue ferroviaire, depuis l'avènement des chemins de fer jusqu'à ces tout derniers temps, alors que la concurrence, surtout celle de la route, a rendu la situation du rail de plus en plus difficile. Il est généralement avantageux de considérer ce qui s'est produit chez nos voisins du Sud en matière d'évolution nationale, lorsqu'on veut prévoir la tournure des événements chez nous; il importe toutefois de tenir compte des dissemblances et des analogies dans les conditions des deux pays.

Aux États-Unis, l'expansion des chemins de fer s'est produite surtout à la période écoulée entre 1850 et 1920. Depuis 1850, au cours des sept périodes successives de dix années, la longueur des voies ferrées fut portée de 9,000 milles à 30,000 milles, puis à 53,000 milles, à 93,000 milles, à 163,000 milles, à 193,000 milles, à 240,000 milles, pour atteindre enfin, en 1920, le sommet de 252,000 milles. A partir de 1917, la longueur des lignes abandonnées dépassa celle des nouvelles lignes construites, si bien qu'il y avait en 1943 26,000 milles de voies ferrées de moins qu'en 1916.

C'est après 1920 que commencèrent les abandons importants de lignes. Par exemple, au cours des dix années écoulées inclusivement de 1921 à 1930, environ 6,200 milles furent retranchés, puis 8,270 milles durant les cinq années suivantes, puis 8,950 en cinq autres années, et 6,540 en cinq autres. De 1946 à 1948, soit en trois ans, environ 1,620 milles furent supprimés. Au cours des vingt-huit années écoulées de 1921 à 1948, plus de 31,604 milles de lignes se trouvèrent donc avoir été abandonnés. Enfin, de 1943 à 1948, c'est-à-dire en six ans, plus de 4,000 milles de lignes furent retranchés, et seulement 290 milles construites, ce dernier chiffre représentant, en moyenne, une longueur de moins de 50 milles par année. Les principales causes de ces abandons de lignes, durant les années qui suivirent 1935, sont censées avoir été les suivantes: concurrence routière, auquel facteur on attribue 50 p. 100, de tous les retranchements; épuisement des ressources naturelles, 21 p. 100; déplacements d'industries, 12 p. 100; et fermeture d'industries, 10 p. 100. Le reste, soit 7 p. 100, est attribuable à diverses causes, entre autres aux améliorations d'ordre public, à la concurrence des transports par eau, et à celle des pipe-lines.

L'*Interstate Commerce Commission* exerce une autorité à peu près exclusive en matière de projets d'abandons de voies ferrées. Dès que, selon toutes probabilités, une ligne est appelée à occasionner des pertes soutenues, son abandon complet est presque toujours autorisé. Souvent, l'existence d'autres moyens de transport disponibles joue un rôle capital dans la décision prise et parfois on permet l'abandon, à condition que le requérant substitue au transport ferroviaire un service de transport automobile. La Commission n'a refusé son

approbation que dans des cas relativement peu importants et où une faible longueur de lignes seulement était en jeu. D'ordinaire, elle s'inspire du principe que des lignes qui entravent le fonctionnement d'un moyen de transport à titre de service public doivent être abandonnées.

Il est donc évident qu'aux États-Unis l'expansion du rail n'est pas allée de pair avec le fort accroissement de la population, mais, au contraire, que la situation ferroviaire a connu un déclin, tandis que la population croissait, cédant presque partout du terrain, surtout à mesure que se développaient partout les transports routiers.

Au Canada, la situation est quelque peu différente. Nos chemins de fer ont encore des progrès à accomplir, pour répondre aux besoins des colons établis dans les régions productives, ou à la nécessité d'ouvrir de nouvelles régions riches en ressources minérales ou autres et accessibles seulement par rail. On semble généralement croire que l'expansion prévisible de nos chemins de fer sera en grande partie, sinon entièrement, l'œuvre du gouvernement du Canada, ou des Chemins de fer Nationaux du Canada, qui appartiennent à l'État. L'ère des constructions hasardeuses, et par conséquent injustifiées, semble maintenant révolue, et le peuple canadien peut être raisonnablement sûr que désormais, aucune entreprise ferroviaire ne sera lancée, si ce n'est après étude approfondie de chaque projet et eu égard toujours aux engagements financiers en cause.

RÉGION DE LA RIVIÈRE LA PAIX ET DU PACIFIQUE

Au cours de ses séances, la Commission royale a été saisie de plusieurs projets d'entreprises ferroviaires. On songe, entre autres travaux, à la construction d'un chemin de fer entre la rivière la Paix et le Pacifique, comme l'ont proposé le sénateur et le député de Cariboo, en Colombie-Britannique. Durant la guerre, la Chambre des communes institua un organisme connu sous le nom de Comité de la restauration et du rétablissement, qui présenta au Parlement un certain nombre de propositions dont la plupart furent favorablement accueillies. Cependant, de l'avis de ceux qui l'ont formulée, la recommandation suivante n'a pas encore reçu toute l'attention qu'elle mérite:

"6. Construction, le plus tôt possible, d'une ligne de chemin de fer entre la côte du Pacifique et la région de la rivière la Paix en Colombie-Britannique et en Alberta. Elle est essentielle au progrès économique de la Colombie-Britannique et de l'Alberta; sans elle, le Canada, en tant que nation, perdra une grande partie des avantages qui lui seront offerts par l'exploration et la mise en valeur de sa partie nord-ouest à laquelle donnent maintenant accès des voies aériennes militaires et la route de l'Alaska."

De fait, la proposition a été formulée en ces termes:

"... Que soit entreprise le plus tôt possible, dans la région de la rivière la Paix, en Colombie-Britannique et en Alberta, la construction des prolongements ferroviaires qui s'imposent pour relier les parties peuplées de cette région avec les *Northern Alberta Railways* à Hines-Creek (Alberta) et à Dawson-Creek (C.-B.), ainsi qu'avec les Chemins de fer Nationaux du Canada au point divisionnaire de Prince-George (C.-B.)."

Au cours de la dernière session du Parlement, une initiative a été prise conformément, semble-t-il, au désir de la population de la région d'obtenir des facilités de transport par rail; une résolution a été adoptée, prévoyant une subvention de \$15,000 du mille pour aider à la construction d'un prolongement du *Pacific Great Eastern Railway*, en Colombie-Britannique, qui ira de Quesnel à Prince-George, sur la ligne du National-Canadien à Prince-Rupert, ce qui représente une distance d'environ 83 milles. Le *Pacific Great Eastern Railway* est la propriété du gouvernement de la Colombie-Britannique. On a mandé au Parlement que le prolongement de la ligne du *Pacific Great Eastern*

Railway jusqu'à Prince-George livrera sans doute tout l'intérieur de la Colombie-Britannique à la circulation qui suit actuellement la ligne nord du National-Canadien. Quand le ministre des Transports présenta cette résolution à la Chambre des communes, un débat s'ensuivit, au cours duquel les points soulevés dans le rapport qui avait été adressé à la Commission furent longuement discutés par les membres du gouvernement et les députés de la région en question. Depuis lors, on a informé la Commission royale que les travaux de prolongement du *Pacific Great Eastern Railway* étaient en bonne voie. Le gouvernement et le Parlement ayant accordé une attention suivie aux problèmes en cause, il n'y a donc pas lieu de formuler de recommandation à ce stade.

CHEMIN DE FER DE LA BAIE D'HUDSON

Dans le mémoire présenté à Winnipeg par le premier ministre du Manitoba, on lit ce qui suit:

"...Notre but est de procurer des facilités de transport aux nouveaux secteurs de la partie nord du Manitoba insuffisamment pourvus jusqu'ici, et d'utiliser ce chemin de fer pour le transport des produits canadiens au marché et la rentrée des approvisionnements dans la province.

"Article 14. Quant au chemin de fer de la baie d'Hudson, nous croyons que, dans l'intérêt de l'Ouest canadien en général et du Manitoba en particulier, il ne faut rien négliger pour en tirer le meilleur parti possible, comme moyen d'expédier les produits agricoles aux marchés mondiaux, comme moyen d'amener les denrées en provenance de l'Europe et d'ailleurs, et enfin, comme moyen d'améliorer les facilités de transport en proportion du rapide essor pris par les industries minières du Nord du Manitoba."

L'avocat de la ville de Winnipeg et de la *Winnipeg Chamber of Commerce* formulait à son tour la déclaration suivante:

"Dans l'intérêt de l'économie canadienne, il importe au plus haut point de ne pas concentrer toutes les industries dans les provinces centrales. Une telle situation est, dans une certaine mesure, la conséquence des bas tarifs transcontinentaux qui permettent aux industries de l'Est canadien de concurrencer les industries du Manitoba sur un pied d'égalité quant aux tarifs-marchandises.

Afin d'atteindre plus sûrement que par le passé l'objectif fixé, nous croyons qu'il faudrait établir pour les marchandises expédiées de Churchill (Manitoba) à Winnipeg, un plus grand nombre de tarifs de denrées égaux ou inférieurs à ceux qui ont cours à Montréal. Cette solution nous paraît équitable sous tous rapports, étant donné que la distance en milles de Churchill (Manitoba) à Winnipeg est beaucoup moindre que celle de Montréal à Winnipeg.

Il faudrait aussi réduire, si possible, les taux d'assurances sur le trafic maritime."

A Winnipeg, des recommandations ont été en outre présentées à la Commission royale, au nom de la *Vulcan Iron and Engineering Limited*, en faveur d'une réduction des tarifs-marchandises en vigueur de Churchill à Winnipeg, afin d'accroître l'utilisation de ce port tant pour les expéditions que pour les arrivages, de réduire les prix de revient au consommateur de l'Ouest et, par conséquent, de relever le volume de trafic-marchandises et les recettes du chemin de fer de la baie d'Hudson. Le représentant de la compagnie a déclaré qu'elle portait un intérêt capital au chemin de fer et au port de la baie d'Hudson, et qu'elle préférerait les utiliser si elle pouvait obtenir un ajustement des tarifs-marchandises.

A Regina, la *Hudson Bay Route Association* a exprimé des vues dont voici à peu près la récapitulation:

"Le présent régime de tarifs-marchandises en vigueur sur le chemin de fer de la baie d'Hudson ne tient pas raisonnablement compte du raccourci que

représente la route reliant les centres d'expédition des Prairies au port de mer de Churchill, et qu'une révision de ce régime s'impose si l'on veut rendre cette route plus intéressante aux importateurs et aux distributeurs des Prairies.

La Commission royale devrait accorder une attention sérieuse à notre demande de prolongements ferroviaires dans le Nord...

Elle devrait étudier à fond les perspectives d'une colonisation du fertile bassin du Nelson.

Un agent devrait être spécialement nommé aux fins d'activer le trafic-marchandises sur la route de la baie d'Hudson.

L'Association recommande en outre de procéder à une épreuve complète des possibilités de la route de la baie d'Hudson en matière d'exportation des céréales des Prairies."

A tout prendre, les prolongements préconisés au nord et à l'ouest représenteraient environ 1,420 milles de nouvelles lignes de chemin de fer, et complèteraient la route de Churchill à la côte du Pacifique, avec embranchements prévus. Naturellement, l'exécution d'un tel projet entraînerait de grandes dépenses à l'égard de secteurs encore peu peuplés dont il faudrait au préalable contrôler les perspectives de mise en valeur. L'heure viendra peut-être où l'on constatera que les ressources de la région justifient amplement le placement de vastes sommes dans la construction de voies ferrées. Après que sa délégation eut comparu devant la Commission royale, la *Hudson Bay Route Association* envoya un comité à Ottawa pour formuler ses recommandations au gouvernement. Ce dernier se trouve donc parfaitement au courant de la question présentée par l'Association.

Pour ce qui est de l'utilisation de la route de la baie d'Hudson pour le transport du grain à destination de l'Europe, et des denrées arrivant d'Europe au Canada, l'année écoulée, 1950, a marqué un sommet dans l'histoire de la route. La quantité de céréales ayant passé en effet par le port de Churchill durant la saison maritime de 1950 fut de 6,767,743 boisseaux, soit un million de boisseaux de plus qu'en toute autre année antérieure. Les denrées importées par voie de Churchill s'élevèrent à 3,350 tonnes, ce qui représente le plus fort volume jamais mentionné dans ce port depuis le début de son exploitation. Un tel volume n'est cependant pas considérable, car 20 vaisseaux servaient, à Churchill, aux fins du trafic sortant et entrant en 1950.

Quant aux tarifs-marchandises, l'uniformisation préconisée au chapitre de la péréquation les réduira sans doute à un niveau inférieur à celui des tarifs actuellement en vigueur dans l'Ouest du Canada,—surtout si l'on se souvient que les présents tarifs par catégories qui ont cours entre Churchill et les Prairies (et aussi la Colombie-Britannique) sont des, "tarifs de terminus", établis d'après ce qu'on est convenu d'appeler un "parcours milliaire théorique" comportant un écart de 130 milles par rapport aux tarifs milliaires réguliers.

LA CANADIAN CO-OPERATIVE PROCESSORS LIMITED

La *Canadian Co-operative Processors Limited* s'est plainte de l'état inachevé des embranchements tant du Pacifique-Canadien que du National-Canadien en direction de Swift-Current (Saskatchewan). Elle a allégué que, par suite de l'inachèvement de ces lignes, les matières premières destinées à son usine ont un plus long trajet à parcourir et coûtent plus cher à transporter.

LA "FILL-THE-GAP" ASSOCIATION

La "*Fill-the-Gap*" Association a demandé le parachèvement de la ligne de chemin de fer du Pacifique-Canadien qui relie Valmarie et Mankota, en Saskatchewan. Elle énumère dans son mémoire les sérieux inconvénients qui

résultent de l'inachèvement de cette ligne: retards dans la livraison du courrier, difficultés du transport de malades aux hôpitaux, et trop longs parcours des marchandises.

LA MUNICIPALITÉ RURALE DE COULÉE

Les autorités municipales de Coulée se sont plaintes de ce que la voie ferrée du National-Canadien entre Neidpath et Swift-Current (Saskatchewan), bien que terminée en 1931, n'a jamais fonctionné, qu'elle n'est pas entretenue à l'heure actuelle, et que les céréales et le charbon ne peuvent être transportés entre Neidpath et Burnham que sur entente avec l'agent local.

CHEMIN DE FER DU LAC CHIBOUGAMAU

En 1948, les Chemins de fer Nationaux du Canada terminaient la construction d'une ligne d'une quarantaine de milles entre Barraute et Rapide-des-Cèdres, dans l'Abitibi. Le représentant du Conseil d'orientation économique de l'Abitibi a comparu devant la Commission royale et allégué que le National-Canadien devrait poursuivre ses travaux jusqu'au lac Chibougamau, en passant par le lac Bachelor, soit une distance d'environ 165 milles.

Depuis lors, la Commission royale a été informée que le National-Canadien étudie actuellement le problème et n'attend que des renseignements supplémentaires pour trancher la question de savoir si les perspectives de trafic sur cette route justifient un tel prolongement.

AUTRES TRAVAUX FERROVIAIRES ENTREPRIS OU ENVISAGÉS

Deux projets à l'égard desquels aucun avis n'avait été exprimé ont attiré récemment l'attention. L'un et l'autre ont trait à la mise en valeur des ressources naturelles dans les régions septentrionales. Le premier projet est celui d'une ligne de Sherridon au lac Lynn, dans le Manitoba, soit une distance de 160 milles: le National-Canadien étudie actuellement l'opportunité d'une telle construction. Le second, dans les provinces de Québec et de Terre-Neuve, est celui d'une ligne des Sept-Îles, dans le bas Saint-Laurent, au lac Knob, soit une distance d'environ 360 milles; les travaux sont entrepris par le *Quebec North Shore and Labrador Railway Company*, société constituée en 1947 par une loi fédérale. Le régilage et la pose des rails sont censés devoir coûter quelque 70 millions de dollars, et le matériel roulant de 40 à 45 millions. On compte que cette ligne sera complétée à l'automne de 1954. D'après les renseignements obtenus, le chemin de fer ne bénéficie d'aucune subvention fédérale. La compagnie de chemin de fer appartient présentement à la *Hollinger Consolidated Gold Mines Limited* et à la *Hanna Coal and Ore Corporation*. Mais la Commission royale apprend que cette compagnie deviendra éventuellement la propriété exclusive de la *Iron Ore Company of Canada*.

CONCLUSIONS

Parmi les propositions formulées au cours des paragraphes qui précèdent il y a la demande de redressements des tarifs-marchandises que devront étudier les chemins de fer et aussi la Commission des transports. Celle-ci adoptera sans doute une décision à leur sujet, conformément au mandat que lui a attribué l'arrêté en conseil 1487.

Quant aux points soulevés par la *Canadian Co-operative Processors Limited*, la "*Fill-the-Gap*" Association et la municipalité rurale de Coulée, ils ont fait l'objet de griefs depuis des années et les autorités compétentes en poursuivent l'étude depuis longtemps.

Pour ce qui est des autres projets de construction énumérés, il n'y a rien à ajouter aux commentaires formulés plus haut à l'égard de chacun.

A propos du problème général de l'avenir des chemins de fer au Canada, il y a certains facteurs que toutes les personnes intéressées à la solution des questions de cet ordre ne doivent pas perdre de vue. Le principal de ces facteurs est la difficulté croissante que, par suite de la concurrence du camionnage, les chemins de fer éprouvent depuis un quart de siècle à maintenir leur position de voituriers qui devraient pouvoir traiter, autant que possible, le public de toutes les parties du pays sur un pied d'égalité en matière de tarifs. Au Canada central, la concurrence routière a pris une telle expansion qu'elle arrache aux compagnies leurs recettes en leur enlevant une bonne part de leur trafic le plus profitable, au point qu'elles sont forcées de réduire leurs taux à un niveau dangereusement bas dans l'espoir d'en conserver une partie. Il n'est pas aisé de trouver un remède à la situation, parce que la quasi-totalité du transport routier des marchandises relève de la juridiction provinciale, et non fédérale; en outre, ce trafic est partagé entre les camions privés qui transportent leurs charges de denrées pour le compte de leurs propres propriétaires, et les camions loués. De ces deux catégories de véhicules à moteur, la première est de beaucoup la plus importante.

Les chiffres donnés en tête de ce chapitre montrent qu'entre 1921 et 1948, près de 15,000 milles de voies ferrées ont été abandonnés, aux États-Unis, à cause de la concurrence routière. Jusqu'ici, cette concurrence n'a pas eu pour effet de réduire sensiblement le parcours milliaire des chemins de fer au Canada, mais le proche avenir montrera dans quelle mesure ces derniers peuvent continuer de tenir tête au camionnage. Cette question est traitée plus au long dans une autre partie du présent rapport. La tendance actuelle à l'accroissement de notre population, surtout en Ontario, et l'essor concomitant du commerce dans tout le pays, ouvriront à cette concurrence de nouvelles perspectives, en même temps qu'elles l'intensifieront.

Jusqu'à ce jour, le public n'a pas vu d'un bon œil, au Canada, ces abandons de lignes et de services par les chemins de fer. L'heure est venue pour chacun de reviser son attitude à cet égard. Si l'on n'avait pas laissé les chemins de fer américains surmonter, par ces abandons tantôt partiels, tantôt entiers, les difficultés que leur créait la concurrence routière, la fermeture ou le déplacement de diverses industries, l'épuisement des ressources naturelles à tel ou tel endroit du pays, et le reste, ils seraient sans doute en beaucoup plus mauvaise posture qu'ils ne le sont aujourd'hui. Nos chemins de fer devraient pouvoir pratiquer de pareilles économies lorsque l'exploitation d'une ligne déterminée devient, par exemple, en grande partie inutile ou nettement improfitable, et à plus forte raison sans doute quand il est prouvé que d'autres entreprises peuvent assurer un service convenable.

La survivance de nos chemins de fer, tant privés que publics, est de la plus haute importance pour le Canada. A mesure que de nouveaux moyens de transports deviendront nécessaires dans des régions encore insuffisamment pourvues, c'est, en général, aux chemins de fer qu'il appartiendra de les leur procurer.

RECOMMANDATIONS

Pour tous ces motifs, aucune recommandation spécifique ne s'impose à l'égard des observations formulées plus haut.

3. TARIFS-VOYAGEURS

Relativement aux tarifs-voyageurs, la Commission royale n'a été saisie que d'une seule plainte. Après avoir rappelé la suppression du tarif différentiel des montagnes, pour autant qu'il s'applique aux marchandises, l'avocat de la

Colombie-Britannique a déclaré: "En ce qui a trait aux tarifs-voyageurs, il existe aujourd'hui, en Colombie-Britannique, un exemple frappant de distinction injuste. Le tarif-voyageurs fondamental en Colombie-Britannique est plus élevé d'un demi-cent par mille que dans tout le reste du Canada." Bien que cette province ait reconnu que dans l'ensemble le trafic-voyageurs est une source de pertes, elle a déclaré que nulle part ailleurs au Canada les compagnies ferroviaires ne cherchent à appliquer le principe du coût et de la valeur du service pour déterminer les tarifs-voyageurs. L'avocat de la province a déclaré: "Si les compagnies de chemin de fer ont sérieusement l'intention d'accorder le même traitement à toutes les parties du Canada, elles devraient prouver maintenant leur bonne foi en réduisant immédiatement les tarifs-voyageurs en Colombie-Britannique. Les recettes globales impliquées ne sauraient être considérables, mais les compagnies ferroviaires pourront alors démontrer qu'elles sont sincères en affirmant qu'elles croient à l'égalité des taux partout où elle est applicable." Le Pacifique-Canadien a déclaré officiellement qu'il ne saurait consentir à ramener les tarifs-voyageurs en Colombie-Britannique à la base qui existe dans tout le reste du Canada. Le National-Canadien est du même avis.

CONCLUSIONS

Dans les conditions actuelles, il paraît exister une anomalie dans le fait que les tarifs-voyageurs, dans une région du pays, soient différents de ceux qui prévalent ailleurs. Toutefois, il semble que la formalité particulière à suivre, pour la Colombie-Britannique, serait d'envoyer sa demande à la Commission des transports, comme dans la cause du tarif différentiel des montagnes applicable aux marchandises.

La Commission royale n'a aucune recommandation à formuler sur le sujet.

4. RÉPARTITION DES RECETTES ET DÉPENSES ENTRE LE SERVICE-VOYAGEURS ET LE SERVICE-MARCHANDISES

La Colombie-Britannique a soutenu que les compagnies de chemin de fer devraient séparer les recettes et dépenses du service-marchandises de celles du service-voyageurs. Le Manitoba a appuyé l'attitude prise par la Colombie-Britannique et a affirmé que les diminutions des recettes du trafic-voyageurs ne sauraient être imputées sur les recettes brutes du trafic-marchandises; elle a affirmé de plus que le fardeau retombait sur le transport à longue distance des marchandises, qui n'est pas soumis à la concurrence, parce que les tarifs-voyageurs ne peuvent être augmentés et que le manquant doit être compensé par de nouvelles imputations sur le compte du service-marchandises. Le gouvernement fédéral, a-t-on affirmé, devrait aussi subventionner les pertes du trafic-voyageurs. Le Manitoba a en conséquence proposé une modification à la Loi des chemins de fer visant à obliger la Commission des transports, dans chaque demande d'augmentation ou de diminution des taxes, de "tenir sérieusement compte des frais d'exploitation de tout service particulier, et sans diminuer en rien la portée générale du présent paragraphe, du coût du service-voyageurs". Cette modification a été appuyée par l'Alberta. Le *Board of Trade* des provinces Maritimes s'est prononcé, dans son mémoire, en faveur de la répartition des recettes et dépenses des services-voyageurs et marchandises, estimant que cette forme de comptabilité serait dans l'intérêt des chemins de fer. Des observations analogues ont été faites par l'Association des manufacturiers canadiens lors des audiences régionales tenues à Toronto.

On peut résumer ainsi l'argument principal de ceux qui sont en faveur d'une telle répartition:

- a) Les pertes du service-voyageurs sont importantes;
- b) Antérieurement, celles-ci étaient réparties entre tous les expéditeurs;

- c) Puisque les chemins de fer doivent combler les déficits du trafic-voyageurs au moyen d'augmentations des tarifs-marchandises, ces augmentations sont maintenant principalement imposées sur le transport à long parcours des marchandises;
- d) Cet état de choses n'inquiète pas les compagnies de chemin de fer parce qu'elles peuvent faire passer les pertes du trafic-voyageurs au compte du trafic-marchandises; et
- e) Des subventions gouvernementales aux chemins de fer pourraient être la solution du problème.

Dans le cas de la majoration de 21 p. 100, tranché le 30 mars 1948, la Commission des transports a été saisie du point quand l'avocat de la Colombie-Britannique a soutenu que les usagers des services-marchandises ne devraient pas être obligés d'assumer les frais du maintien du service-voyageurs. L'avocat a de plus soutenu que la Commission des transports ne devrait jamais être tenue de déterminer des tarifs-marchandises forcément inéquitables parce qu'en les établissant, il a fallu tenir un certain compte des pertes du service-voyageurs. La Commission des transports a fait observer que les chiffres relatifs à l'exploitation du service-voyageurs, fournis par le National-Canadien et le Pacifique-Canadien, ne constituent pas une preuve suffisante à cause de l'incapacité des deux réseaux de produire séparément la statistique d'exploitation du service-voyageurs et du service-marchandises. Elle a déclaré qu'environ 38 p. 100 seulement des frais d'exploitation étaient séparables dans les comptes des Chemins de fer Nationaux du Canada, et que le solde ne pouvait être réparti que d'après une base arbitraire ou statistique; dans le cas du Pacifique-Canadien, 30 p. 100 seulement des frais étaient nettement séparables dans les comptes de ce réseau, les 70 autres p. 100 ne pouvant être répartis que sur une base arbitraire et théorique.

La Commission des transports a déclaré:

"Bien que les éléments de preuve sur lesquels nous pouvons nous baser pour en arriver à des conclusions précises quant à l'estimation réelle des bénéfices et pertes soient insuffisants, le service-voyageurs a accusé des déficits constants, sauf lors du transport intensif des voyageurs et des troupes au cours de la dernière guerre et de l'année qui l'a suivie.

D'après les témoins des compagnies ferroviaires, celles-ci ne pensent pas que les tarifs-voyageurs pourraient être augmentés; pareille mesure entraînerait nécessairement la réduction des recettes du service plutôt que leur augmentation, et favoriserait la concurrence que les automobiles privées, les autobus et les lignes aériennes font aux chemins de fer.

Dans la mesure où j'ai pu le constater, cette question n'a jamais été abordée dans aucune des décisions antérieures de la Commission des transports.

On reconnaît généralement que les services-marchandises sont relativement plus lucratifs que les services-voyageurs. Les taux des deux catégories de services sont sujets à réglementation sous le régime de la Loi des chemins de fer. Les services-marchandises et voyageurs sont tous les deux essentiels aux intimés et au grand public, et les chemins de fer sont tenus de fournir les deux, qui sont étroitement liés entre eux. Pour que les compagnies ferroviaires puissent continuer leur exploitation, il faut nécessairement que les pertes ou les déficits de l'un des deux services soient compensés par les gains de l'autre. Je ne puis admettre les plaidoyers entendus qui prétendent que nous ne pouvons autoriser aucune augmentation des tarifs-marchandises si une telle augmentation s'impose en quelque sorte pour remédier à la carence d'ensemble des recettes, qui provient de l'incapacité du service-voyageurs d'en fournir sa part entière. L'*Interstate Commerce Commission* des États-Unis a exprimé la même opinion dans plusieurs de ses décisions."

La Commission des transports cite alors des passages de trois jugements rendus par l'*Interstate Commerce Commission* en 1926, en 1937 et en 1940, et rappelle d'autres jugements du même organisme dans le même sens, en 1931 et en 1946.

Les résultats de ces jugements peuvent se résumer comme il suit: le service-marchandises et le service-voyageurs sont indispensables, et les deux peuvent être l'objet de taux et taxes raisonnables tendant à rapporter les *recettes globales* équitables autorisées par la loi, même si une proportion plus élevée était obtenue de l'un plutôt que de l'autre.

Le National-Canadien et le Pacifique-Canadien ont exprimé tous deux l'opinion que la répartition des recettes et des dépenses entre les services-marchandises et voyageurs n'aurait qu'une valeur minime, sinon nulle, pour les réseaux, que cette répartition serait onéreuse et, à tout événement, arbitraire et purement statistique ou théorique. Étant donné la nécessité de fournir les services-voyageurs, les recettes à cette fin doivent être obtenues du trafic-marchandises, si les tarifs-voyageurs n'y suffisent pas, parce que la majoration de ces derniers est chose impossible.

CONCLUSIONS

Les services-marchandises et voyageurs sont indispensables, et si les tarifs-voyageurs ne peuvent produire les recettes suffisantes pour que le service-voyageurs fasse ses frais, le trafic-marchandises devra en supporter le fardeau. Les deux services sont si étroitement liés que la répartition des recettes et dépenses s'avère peu pratique.

RECOMMANDATIONS

La modification proposée quant à la répartition des recettes et dépenses entre les services-marchandises et voyageurs ne peut être recommandée.

La Commission royale n'est pas d'avis que le gouvernement fédéral devrait subventionner le trafic-voyageurs.

5. TAUX RELATIFS AU TRANSPORT DE LA POSTE, DU PERSONNEL ET DU MATÉRIEL MILITAIRES, DES AGENTS DE POLICE ET DE TOUTES AUTRES PERSONNES VOYAGEANT POUR LE SERVICE DE SA MAJESTÉ

L'article 351 de la Loi des chemins de fer et l'article 80 de la Loi des Postes obligent les chemins de fer à mettre à la disposition du gouvernement leurs services pour le transport de la poste de Sa Majesté, des forces navales et militaires, des approvisionnements et effets à leur usage, etc., "aux termes et conditions et selon les règlements établis par le gouverneur en conseil".

La coutume ayant prévalu dans le passé et prévalant encore veut que les compagnies de chemin de fer recourent au ministre des Postes ou au ministre de la Défense nationale pour obtenir une hausse des taux, lorsqu'elles constatent qu'ils sont devenus insuffisants à cause de conditions qui ne sont plus les mêmes. Des pourparlers sont alors entamés entre les compagnies de chemin de fer et le ministère intéressé.

Les compagnies de chemin de fer se plaignent que la situation présente ne donne pas satisfaction, et ce pour les raisons suivantes:

1. Elles ont appris par expérience que le ministère des Postes s'octroie des délais presque interminables (se prolongeant parfois pendant des années) avant d'étudier leurs demandes et d'en disposer. Les faits corroborent cette assertion.
2. Le ministère des Postes, ainsi que l'admet son ministre, ne possède pas la compétence nécessaire pour traiter des facteurs régissant les taux de transport ferroviaire.

3. La Commission des transports devrait avoir juridiction sur les taux relatifs au transport de la poste, tout comme elle l'exerce sur d'autres taux, ce qui permettrait de maintenir un équilibre approprié et de ne pas charger injustement le trafic-marchandises.
4. En ce qui concerne les taux fixés pour le transport du personnel et du matériel militaires, etc., ces taux relèvent déjà, en pratique, de la juridiction de la Commission des transports et une loi devrait donner un caractère officiel à cette juridiction.
5. Dans tous les autres domaines de la fixation des taux, aucune partie au contrat de transport n'est revêtu de l'autorité nécessaire pour déterminer en dernier ressort les taux pertinents.

Les deux compagnies de chemin de fer ont exprimé l'avis que les taux pour ces services devraient être placés sous la juridiction de la Commission des transports.

Les deux ministères intéressés ont été saisis des propositions des deux compagnies de chemin de fer et copies des mémoires présentés leur ont été envoyées.

Le ministère des Postes s'est opposé aux propositions, principalement pour ce qu'on pourrait appeler des motifs d'ordre juridique et administratif.

Le ministère de la Défense nationale a fait savoir qu'à son avis aucun changement n'était nécessaire puisque les taux relatifs au transport du personnel et du matériel militaires avaient été rectifiés en même temps que d'autres; que, de plus, il serait imprudent de songer à des changements vu l'état d'incertitude qui règne actuellement dans l'univers.

Depuis les séances publiques de la Commission royale, les compagnies de chemin de fer et le ministère des Postes ont conclu une entente prévoyant de nouveaux taux pour le transport des dépêches. Néanmoins, les compagnies de chemin de fer, qui demeurent insatisfaites du présent système d'établissement des taux en question, ont manifesté leur intention de continuer à réclamer que la Commission des transports soit chargée de les fixer.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Tous les ministères, à l'exception de la Défense nationale et des Postes, paient des taux et des tarifs qui ont été fixés par la Commission des transports.

L'article 351 de la Loi des chemins de fer permet aux autorités d'ordonner aux compagnies de chemin de fer de transporter le courrier, les forces armées de Sa Majesté, tout approvisionnement, et le reste, "par tous les moyens à la disposition de la compagnie (c'est-à-dire le chemin de fer) si c'est nécessaire".

La réglementation des taux en question relève essentiellement de la ligne de conduite du gouvernement et il doit en demeurer ainsi. On peut présumer que le ministre compétent proposera, à l'occasion, des rectifications conformes à la valeur des services rendus par les voituriers.

6. MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT DE TERRE-NEUVE

Le gouvernement de Terre-Neuve a divisé son mémoire en deux parties, dont la première traite des transports en général et la seconde, des tarifs-marchandises. Mais comme la seconde a été enlevée du mémoire parce que le gouvernement de Terre-Neuve était à discuter la question avec le gouvernement du Canada et la Commission des transports, nous ne parlerons ici que de la première partie.

Lors des audiences régionales, le gouvernement a demandé à la Commission royale de formuler quinze recommandations, mais l'avocat de la province, en prononçant son plaidoyer, fit savoir que trois de ces recommandations avaient été retirées, dont deux relatives au transport routier, parce que, ressortissant uniquement au domaine provincial, elles échappaient à la portée de la présente enquête, et la troisième, relative au transport aérien, parce qu'elle avait été présentée à la Commission des transports aériens.

Voici un résumé des propositions restantes:

1. Construire une route militaire partant de l'aéroport de Gander et allant jusqu'au port libre de glaces le plus proche, sur le littoral sud de l'île, Baie-d'Espoir, par exemple.
2. Vu que les installations des ports de North-Sydney et de Port-aux-Basques ne suffisent pas aux besoins accrus de la navigation, aménager d'autres ports en vue du trafic à destination et en provenance du continent. La province a conseillé de choisir Halifax et Saint-Jean comme suppléants de North-Sydney et de Baie-d'Espoir, et Saint-Jean (T.-N.) et Corner-Brook comme suppléants de Port-aux-Basques.
3. Étendre aux autres ports suppléants, s'il en est choisi, l'application du privilège prévu dans les Conditions de l'Union de Terre-Neuve au Canada, relatif au transport direct entre North-Sydney et Port-aux-Basques, classé comme exclusivement ferroviaire.
4. Faire en sorte que Louisbourg et le chemin de fer Sydney-Louisbourg soient pourvus des moyens de transporter les marchandises durant les mois d'hiver et que les frais supplémentaires de transport résultant de la substitution de Louisbourg à North-Sydney soient absorbés dans le tarif de transport direct.
5. Moderniser le réseau ferroviaire de Terre-Neuve, de manière qu'il soit conforme à la moyenne du réseau continental auquel il est rattaché.
6. Ou bien, au choix, améliorer le réseau actuel par la diminution du nombre des rampes et la suppression des courbes.
7. Fournir le surcroît de matériel roulant, de locomotives, de wagons à marchandises et de wagons à voyageurs nécessaires pour répondre aux besoins des services à rendre.
8. Fournir un surcroît d'installations frigorifiques sur les trains et les vapeurs mis en service par le chemin de fer.
9. Mise en service, par le chemin de fer, de caboteurs supplémentaires en vue d'écartier le danger qui résulte de la surcharge actuelle des caboteurs en service.
10. Paiement, au service de cabotage, de subventions proportionnées à la valeur des services rendus, sur le même pied que celles payées en matière de cabotage sur le fleuve Saint-Laurent et d'un port à l'autre du Golfe.
11. Ordonner une enquête visant à améliorer les installations actuelles à Saint-Jean (T.-N.), Corner-Brook et Port-aux-Basques.
12. Procéder à l'étude de la question de savoir s'il est possible de créer un port national à Baie-d'Espoir, s'il serait pratique de construire un embranchement reliant le port à la ligne principale et aussi, s'il y aurait avantage ou non à faire de Baie-d'Espoir un port franc.

CONCLUSIONS

1. La première proposition, relative à la route militaire, est une question qui dépend entièrement du ministère de la Défense nationale, non une question de transport du ressort de la Commission royale.

2. Les propositions 2, 3 et 4 peuvent être reliées, car elles équivalent à une seule et même demande, savoir qu'il y ait vers Terre-Neuve, plus qu'une seule route classée comme exclusivement ferroviaire. C'est là un privilège que les Conditions de l'Union ne prévoient pas et il n'appartient pas à la Commission royale de le recommander. Accorder ce privilège à Terre-Neuve encouragerait à demander qu'il soit étendu à d'autres régions. Il faut présumer que, lors de la discussion des conditions de l'Union, on a choisi après étude approfondie les points de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse destinés à être les ports terminaux de la route classée comme exclusivement ferroviaire. Nous estimons inopportun de proposer la remise sur le tapis d'une question si récemment étudiée, sans doute avec la plus grande attention possible.

3. Les propositions 4, 5, 6 et 7 et une partie de la huitième se rapportent à la fourniture de moyens suffisants de transport des marchandises, à la modernisation ou à l'amélioration du chemin de fer et à l'achat de matériel supplémentaire. Il va de soi qu'au fur et à mesure des besoins, il faudra se procurer du matériel nouveau et augmenter le nombre des installations de manutention à Port-aux-Basques et à North-Sydney. Les autorités tiendront sans doute compte de ces nécessités. Remarquons qu'en vertu de l'article 312 de la Loi des chemins de fer, le chemin de fer de Terre-Neuve est tenu de fournir des installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises dont le transport est réclamé. Aux termes du même article, la Commission des transports a le droit d'ordonner à la compagnie de fournir les installations nécessaires en tenant compte de tous les intérêts légitimes. La compagnie nous a informés qu'elle s'est déjà procuré une certaine quantité de matériel supplémentaire et qu'elle en a commandé une autre quantité.

4. La proposition 9, se rapportant à la question de caboteurs supplémentaires, doit être étudiée, semble-t-il, par la compagnie, après qu'elle aura eu le temps de recueillir des renseignements relatifs à l'exploitation. Toute plainte qu'il pourrait y avoir lieu de formuler doit être adressée au ministère des Transports. Toute recommandation à ce sujet ne servirait à rien.

5. La proposition 10, relative aux subventions, doit être discutée avec la Commission maritime canadienne.

6. La proposition 11, concernant l'amélioration des installations aux ports de Saint-Jean (T.-N.), de Corner-Brook et de Port-aux-Basques, doit être discutée avec le ministère des Transports.

7. Quant à la question de la création d'un port national à Baie-d'Espoir, la Loi sur le Conseil des ports nationaux prévoit la manière d'en disposer. Il n'est nul besoin d'établir une nouvelle loi et il ne nous appartient pas de présenter une recommandation à ce sujet.

8. Nous avons pris en considération la proposition voulant que Baie-d'Espoir soit déclaré port franc, c'est-à-dire où les marchandises peuvent être réexpédiées ailleurs sans avoir à payer des droits de douane canadiens. C'est là une question d'importance nationale et même internationale et il conviendrait de présenter un avis conforme au gouvernement canadien.

(Le 23 janvier 1951, le ministre des Transports a annoncé qu'autorisation avait été donnée de faire construire, au prix de \$4,500,000, un bac transbordeur pour automobiles, marchandises et voyageurs, qui fera la navette à l'année entre Port-aux-Basques et North-Sydney. Le Ministre compte que le bac sera terminé en 1952 et remplacera le *Cabot Strait*, bateau plus petit, actuellement en usage. Le nouveau vaisseau aura une longueur de 320 pieds et une largeur de 68; sa jauge brute sera de 9,500 tonneaux et sa vitesse utile, de 15 nœuds. Il pourra transporter environ 83 véhicules et 300 passagers, par voyage, ainsi qu'une cargaison de quelque 650 tonnes et une certaine quantité de bétail.

Le Ministre a annoncé également qu'en même temps que la construction du nouveau vaisseau, des crédits avaient été prévus au budget des dépenses de l'année financière en vue d'entreprendre la construction d'installations de

terminus du bac à Port-aux-Basques. Il a dit aussi que les Chemins de fer Nationaux du Canada exploiteront, pour le compte du ministère des Transports, les docks terminaux des deux côtés du détroit de Cabot et assureront le service du nouveau transbordeur.)

7. TARIFS DE TERRE-NEUVE

Avant l'union de Terre-Neuve au Canada, le 1^{er} avril 1949, le Parlement a approuvé par une loi les conditions de cette union.

La clause 32 de ces Conditions se lit ainsi:

32 (1) Le Canada maintiendra, selon le volume du trafic offert, un service de bateaux à vapeur pour le transport des marchandises et des passagers entre North-Sydney et Port-aux-Basques; ce service, dès qu'une route pour véhicules à moteur aura été ouverte entre Corner-Brook et Port-aux-Basques, assurera aussi, dans une mesure convenable, le transport des véhicules à moteur.

(2) Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada et le transport direct entre North-Sydney et Port-aux-Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire.

(3) Toute législation du Parlement du Canada accordant des taux spéciaux pour le transport à l'intérieur, à destination ou en provenance de la région maritime sera, dans la mesure appropriée, rendue applicable à l'île de Terre-Neuve.

Peu après l'approbation de ces Conditions, a été promulguée la Loi modifiant le droit statutaire (Terre-Neuve), dont l'article 13 se lit ainsi:

"13 (1) Sous réserve du présent article, la *Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*, chapitre soixante-dix-neuf des Statuts révisés du Canada, 1927, s'applique, *mutatis mutandis*, à toutes les lignes de chemin de fer dans l'île de Terre-Neuve qui sont assujéties à l'autorité législative du Canada.

(2) Aux fins de ladite loi, les lignes de chemin de fer situées dans l'île de Terre-Neuve, y compris les services de navires à vapeur entre Port-aux-Basques et North-Sydney, dont la gestion et l'exploitation sont confiées à la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada, sont censées, à compter de la date où elles sont ainsi confiées et tant qu'elles le demeureront, être comprises dans les lignes de chemin de fer collectivement désignées sous le nom "Lignes de l'Est"; l'île de Terre-Neuve est réputée comprise dans l'expression "territoire choisi", et le trafic direct par voie d'eau entre Port-aux-Basques et North-Sydney doit être considéré comme exclusivement ferroviaire.

(3) Dès que les lignes de chemin de fer mentionnées au paragraphe deux auront été confiées à la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada, cette dernière devra déposer auprès de la Commission des transports du Canada les tarifs de taxes applicables au trafic à l'intérieur, en provenance ou à destination de l'île de Terre-Neuve et ces tarifs, dans la mesure où les mouvements préférés sont visés, devront, autant qu'il est approprié, être conformes aux dispositions de ladite loi.

(4) Nonobstant les dispositions des articles trois cent trente, trois cent trente et un, trois cent trente-quatre et trois cent trente-cinq de la *Loi des chemins de fer*, les tarifs primitivement déposés aux termes du paragraphe trois entreront en vigueur à compter de la date où lesdites lignes de chemin de fer seront ainsi confiées."

Dans un mémoire présenté lors des audiences tenues à Saint-Jean (T.-N.), le gouvernement de Terre-Neuve a soutenu que les Chemins de fer Nationaux du Canada n'avaient pas observé intégralement les conditions de l'Union relatives au tarif-marchandises.

Les *Associated Newfoundland Industries* et le *Board of Trade* de Terre-Neuve ont soutenu à peu près la même thèse dans leurs mémoires et la susdite association déclarait en outre ce qui suit:

“L'Association estime que la question de décider dans quelle mesure le barème du tarif-marchandises influera sur la province en général et sur l'industrie secondaire en particulier, doit être étudiée, non simplement du point de vue étroit tenant compte uniquement du barème, mais du point de vue de l'ensemble des considérations constitutionnelles, géographiques, climatiques et autres.”

Quelques mois plus tard, lors de l'audition de la cause à Ottawa, le gouvernement provincial a renoncé à demander le moindre avis ou la moindre décision au sujet de la question du tarif-marchandises, parce qu'il avait décidé de s'aboucher directement à ce sujet avec le gouvernement du Canada et avec la Commission des transports.

L'*Anglo-Newfoundland Development Company* et la *Buchans Mining Company* ont retiré de même, à l'audition de Saint-Jean (T.-N.), les mémoires qu'elles avaient déjà présentés.

Cependant, les *Associated Industries* et le *Board of Trade* de Terre-Neuve ont maintenu leur demande de décision sur les points soulevés par eux.

Voici, en résumé, leurs sujets de plainte:

1. Plus l'industrie des provinces Maritimes (dont fait partie Terre-Neuve) est éloignée vers l'est du Québec et de l'Ontario, plus difficile il devient pour elle de se tirer d'affaires, vu que le prix des matières premières achetées dans l'Ontario et le Québec et dont dépend l'industrie des provinces Maritimes, augmente en proportion de la distance; c'est pourquoi, à moins que l'industrie de Terre-Neuve en général et celle de Saint-Jean en particulier ne soient l'objet d'une aide spéciale, il n'est pas douteux qu'elles succomberont.

2. Terre-Neuve étant une île, l'arrêt causé dans les transports par l'obstacle naturel du détroit de Cabot apporte un retard au commerce; la durée du transport des marchandises est allongée par les retards dus en hiver à l'amoncellement des glaces dans le Golfe et de la neige sur les voies du chemin de fer de Terre-Neuve, ce qui entraîne des frais d'emballage et d'assurance supplémentaires. On allègue que ces circonstances aboutissent à augmenter fortement les frais de transport des marchandises.

3. Le coût élevé du transport effectué par le National-Canadien et son service de cabotage fait atteindre des prix exorbitants aux marchandises destinées à Terre-Neuve et aux régions voisines.

4. Avant l'Union, l'économie industrielle de Terre-Neuve était protégée par un régime de tarif douanier particulier, maintenant supprimé.

5. L'exploitation du chemin de fer de Terre-Neuve présente tant de complications pour les Chemins de fer Nationaux du Canada qu'il ne convient pas d'englober le premier dans la région de l'Atlantique du réseau national.

6. Les services de cabotage et les taux de transport du fret qu'ils exigent ne donnent pas satisfaction. Ces taux ne font pas concurrence aux bateaux de propriétaires privés transportant du fret et des passagers. Depuis 1942, ils ont subi une augmentation excessive. Il conviendrait de simplifier le classement du fret sur les caboteurs. La moyenne actuelle des taux de cabotage rend certaines catégories de marchandises d'un prix inabordable et ces taux ne tiennent pas compte du fret réexpédié. La taxe de 5 cents par colis débarqué aux quais publics devrait être abolie.

7. Les moyens disponibles ne suffisent pas à transporter toutes les marchandises jusqu'à l'île avec toute la célérité possible.

8. Les dispositions prises pour répartir les wagnonnées de farine et de provende dans l'île, en divisant les chargements en quantités de 100 sacs, ne sont que provisoires.

9. Les suppléments de taxe, publiés par le National-Canadien, concernant la farine transbordée à destination des ports du littoral sud et de la baie de Plaisance, sont très bas et tendent à monopoliser le trafic au détriment des compagnies privées.

10. Il est peu lucratif que de gros caboteurs relâchent à chaque petit port, et l'on manque de moyens de transborder le fret dans de petits caboteurs d'exploitation plus économique, qui desserviraient les petits ports.

11. Le chemin de fer de Terre-Neuve accordait autrefois le privilège de grouper des marchandises de tous genres au taux de la 5^e catégorie. Ce privilège a été annulé.

12. Certaines localités de Terre-Neuve manquent d'entrepôts bien agencés pour conserver des légumes et conserver par le froid œufs, volailles, etc.

13. L'industrie du tourisme n'a pas pris toute l'ampleur voulue.

14. Le service de navigation du National-Canadien impose une surcharge exorbitante de 50 cents par barrique de poisson quand ses bateaux viennent chercher du poisson dans des ports autres que leur port d'escale régulier.

15. Des taux de défaveur frappent le poisson transporté par bateau de Terre-Neuve à Halifax et (ou) à New-York, pour être transbordé dans ces ports à destination de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud. (Cette plainte s'explique ainsi: les expéditions ferroviaires de poisson du Canada continental à Saint-Jean et à Halifax en vue de l'exportation bénéficient de taux réduits.)

16. Le mode de calcul du barème du tarif est inconstitutionnel et non conforme au tarif en vigueur dans le reste du Canada. On a fourni de nombreux exemples de taux comparatifs par mille prouvant, allègue-t-on, que de nombreux taux sont exorbitants, que certains taux de transport direct ont été abaissés très faiblement après l'union au Canada et que certains taux en vigueur à Terre-Neuve dépassent de 28 p. 100 ceux des provinces Maritimes. (Il s'agit des tarifs réguliers par mille exigés à Terre-Neuve, plutôt que des taux du "tarif urbain".)

Les *Associated Newfoundland Industries* ont proposé de corriger la situation par les mesures suivantes:

1. "Il faut encourager et préserver l'industrie secondaire, si l'on veut éviter des répercussions désastreuses pour l'économie de Terre-Neuve".
2. "Il faut améliorer les installations actuelles des chemins de fer et des ports".
3. "Il faut que le chemin de fer de Terre-Neuve et le service de cabotage deviennent indépendants de la région de l'Atlantique et soient dirigés directement par le bureau central de Montréal".
4. "La révision des taux de transport du chemin de fer et du service de cabotage devrait être effectuée sur les recommandations adressées par le comité consultatif permanent près la direction du chemin de fer".
5. "Il convient d'appliquer sans délai à Terre-Neuve un nouveau barème prévoyant:
 - a) Des taux spéciaux de transport des matières premières expédiées du continent à Terre-Neuve pour y être transformées, de façon que les prix de revient des fabricants de Terre-Neuve deviennent égaux à ceux des autres fabricants canadiens;

- b) Des taux spéciaux à l'intérieur de Terre-Neuve, afin que la répartition des marchandises à l'intérieur et entre tout point de l'île soit peu coûteuse;
 - c) Des taux spéciaux en faveur des fabricants de l'île, afin qu'ils puissent avoir l'occasion de vendre leurs produits partout au Canada, à égalité avec leurs concurrents;
 - d) En général, des nouveaux taux qui faciliteront l'organisation des marchés dans les provinces Maritimes, dans la mesure nécessaire pour compenser les désavantages géographiques et économiques résultant de notre position insulaire et de notre position de province la plus à l'est du Canada. De cette manière, Terre-Neuve serait dotée d'un barème de tarif-marchandises qui lui permettrait de soutenir réellement la comparaison avec celui en vigueur dans toutes les provinces Maritimes."
6. "La fixation des taux devrait s'étendre au fret aussi bien qu'aux marchandises transportées par voie ferrée, en prévoyant que cette matière soit de la compétence de la Commission maritime ou de quelque autre corps constitué doté de la compétence requise."

Le *Board of Trade* de Terre-Neuve a proposé de corriger la situation par les mesures suivantes:

1. Établir l'un ou l'autre des itinéraires suivants de paquebots ou de bacs transbordeurs à véhicules:

- a) De Campbellton (N.-B.) à Corner-Brook, itinéraire réservé au transport de toutes les marchandises entre Corner-Brook et Bishop's-Falls, ce qui obligerait à construire un embranchement de 300 pieds de longueur environ, du quai de Corner-Brook au chemin de fer;
- b) Il faudrait transporter les marchandises à destination de la péninsule Avalon, par mer, de Montréal, Halifax et North-Sydney à Saint-Jean (Terre-Neuve). A cette fin, les Chemins de fer Nationaux du Canada devraient se servir de la propriété de l'Amirauté située au nord du port de Saint-Jean et la relier à la ligne principale par un embranchement d'environ 600 pieds de longueur.
- c) Le chemin de fer devrait fournir deux bacs transbordeurs à wagons, pouvant transporter aussi 30 ou 40 automobiles, l'un naviguant sur le littoral ouest et l'autre, sur le littoral est.

De l'avis du *Board of Trade*, la création de ces itinéraires permettrait de réduire les taux du fret à destination et en provenance de la partie orientale de l'île.

2. Ériger le port de Saint-Jean (T.-N.) en port national.

L'attitude à prendre au sujet de ces plaintes et de ces mesures correctives est un peu difficile à éclaircir. En effet, *en premier lieu*, la province de Terre-Neuve avait demandé à la Commission des transports

"...d'édicter une ordonnance obligeant la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada à annuler ses taux actuellement en vigueur concernant le trafic acheminé à destination, à l'intérieur et en provenance de la province de Terre-Neuve, et à les remplacer par un barème de taux et de taxes pareil à celui concernant le trafic acheminé à l'intérieur, à destination ou en provenance de la région connue jusqu'ici sous le nom de provinces Maritimes."

Le 14 décembre 1949, la Commission des transports entendit la demande et, le 14 février 1950, se prononça uniquement sur ce qui suit (39 J.O.R. & R. 293): "Les parties en cause ne désirent rien d'autre actuellement qu'une décision tranchant la question de savoir si les paragraphes 2 et 3 de la clause 32 des Conditions de l'Union et l'article 13 de la Loi modifiant le droit statutaire

(Terre-Neuve) privent les intimés (les Chemins de fer Nationaux du Canada) d'exercer à Terre-Neuve le droit qu'ils auraient sans cela en vertu de la Loi des chemins de fer, savoir le droit d'établir, en matière de taux, des distinctions fondées sur des circonstances et des conditions dissemblables."

La Commission déclara: "Nous estimons qu'il convient de trancher au préalable cette question avant de continuer à examiner la cause" et elle la trancha par un non.

Elle déclara en outre, au sujet du paragraphe 2 de l'article 32 des Conditions de l'Union:

"Il est évident, à notre avis, que ce paragraphe vise, d'abord, à englober Terre-Neuve dans la région maritime, afin qu'elle puisse bénéficier de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, en matière de tout transport de marchandises entre des points de Terre-Neuve et des points du reste de la région maritime; ensuite, il stipule que le transport par eau entre North-Sydney et Port-aux-Basques sera classé comme ferroviaire, aux fins de la réglementation des taux."

Il est à remarquer que la Commission ne trancha pas à cette époque la question de savoir si le barème des taux à Terre-Neuve devrait ressembler, dans ses grandes lignes, à celui des autres provinces Maritimes. La Commission, se proposant de la trancher plus tard, entendit la cause durant la dernière quinzaine d'octobre 1950.

Deuxièmement, le gouvernement provincial a renoncé à demander l'examen de son mémoire relatif au tarif-marchandises.

Troisièmement, l'*Anglo-Newfoundland Development Company* et la *Buchans Mining Company* ont retiré intégralement leurs mémoires.

Quatrièmement, le gouvernement provincial et l'*Anglo-Newfoundland Development Company* (mais non la *Buchans Mining Company*) ont présenté des mémoires à la Commission des transports, lors de l'audition de la cause à Saint-Jean (T.-N.) durant la dernière quinzaine d'octobre 1950.

Cinquièmement, lors de la même occasion, les autres parties en cause qui n'avaient pas retiré leurs mémoires, ont présenté des mémoires entièrement ou partiellement semblables.

Toutes ces circonstances font qu'il est difficile de décider sur quelles questions il peut être utile de fournir des conseils. Cependant, nous estimons utile de traiter des questions dont la Commission royale est saisie et qui relèvent de ses attributions.

(1) La première question est soulevée par les termes du paragraphe 2 de l'article 32 des Conditions de l'Union, selon lesquels "aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada". L'expression "région maritime" n'est pas définie dans les Conditions de l'Union. Elle n'est ni insérée ni définie dans la Loi des chemins de fer, la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, la Loi des transports, ni dans aucune autre loi pertinente.

Il appert cependant de la preuve présentée que, jusqu'au 1^{er} juillet 1949, les chemins de fer avaient divisé le Canada en cinq régions à réglementation tarifaire: (1) La région maritime, qui correspond à ce que la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes appelle le "territoire choisi"; (2) la région de l'Ontario et du Québec, ou centrale; (3) la région du lac Supérieur, ou d'Algoma; (4) la région des Prairies, et (5) la région du Pacifique, qui a été englobée dans celle des Prairies le 1^{er} juillet 1949, par ordonnance de la Commission.

Bien que l'expression "région maritime" ne soit définie dans aucune loi relative à "la réglementation des tarifs", elle est probablement employée comme synonyme du terme employé par les chemins de fer pour désigner leur zone

de tarif-marchandises à l'est de Lévis, de Diamond-Junction et de Mégantic (P.Q.). S'il en est bien ainsi, il en découle, par exemple, que s'il existe des "taux de tarif urbain" dans cette région, Terre-Neuve y a également droit; s'il existe des taux de transport de denrées sur les pommes de terre, dans cette région, Terre-Neuve y a également droit, et ainsi de suite.

On peut noter que, lors de la récente audition de la cause devant la Commission des transports à Terre-Neuve, un témoin déposant en faveur du National-Canadien a été interrogé sur la publication de tarifs de distribution de catégorie entre les points suivants et d'autres points de l'île: Saint-Jean, Corner-Brook, Grand-Falls, Bishop's-Falls, Port-aux-Basques et Lewisporte.

(2) Nous avons appris que le National-Canadien est en train, depuis quelque temps, d'apporter des améliorations aux installations de port destinées aux transbordement du fret à destination et en provenance de Terre-Neuve, et en vue du matériel roulant neuf à utiliser sur l'île.

3. Nous estimons qu'il nous serait inutile de fournir des conseils sur la question de transférer l'autorité directrice, de la région de l'Atlantique des chemins de fer Nationaux du Canada au bureau central à Montréal.

4. Nous estimons qu'il ne nous appartient pas de recommander la nomination d'un comité consultatif permanent près la direction du National-Canadien sur l'île, car ce comité n'aurait rien à voir aux résultats d'exploitation du chemin de fer.

5. a) Quant à la demande d'accorder des taux spéciaux pour le transport de matières premières venant du continent dans l'île pour y être transformées, afin que les prix de revient des fabricants de l'île deviennent égaux à ceux des autres fabricants canadiens, elle part d'un principe qui n'est appliqué nulle part, sauf dans la mesure où il arrive que des taux appliqués à de plus grandes distances aillent en baissant. Nous ne saurions conseiller de l'adopter.

b) En attendant la mise à effet des recommandations formulées dans le chapitre traitant de la péréquation des taux, un moyen de répondre jusqu'à un certain point à la demande de "taux spéciaux à l'intérieur de Terre-Neuve" consisterait à y adopter des taux de "tarif urbain". Nous avons appris aussi que d'autres privilèges ne s'appliquent qu'aux marchandises transportées à l'intérieur de Terre-Neuve et non ailleurs au Canada; par exemple, les taux peu élevés destinés à encourager la culture des légumes, le privilège d'arrêts pour décharger de petites quantités de farine et de provende transportées au tarif des chargements complets de wagon, et d'autres concessions.

c) Au sujet des taux spéciaux mentionnés ici, nous répondrons de la même manière qu'à l'alinéa a).

d) Nous ne conseillons pas à la direction du chemin de fer de sortir des limites des Conditions de l'Union en établissant un barème de taux pour Terre-Neuve, ni de s'écarter des dispositions de la Loi des chemins de fer, modifiée par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Il appartient à la Commission des transports de décider si le niveau des taux actuels est légitime ou non.

6. Nous traitons dans un autre chapitre du présent rapport de la réglementation des taux de transport du fret par mer.

7. On n'a pas prouvé la nécessité actuelle de créer des itinéraires supplémentaires et de construire des bacs transbordeurs à véhicules, pour transporter le fret à destination et en provenance de Terre-Neuve. Si la direction du chemin de fer constate qu'il lui en coûte moins de créer ces itinéraires et de fournir ce moyen de transport, il est probable qu'elle agira en conséquence, à l'occasion.

8. La création de nouveaux itinéraires permettant de réduire les taux du transport des marchandises à destination et en provenance de la partie orientale de l'île est aussi une question du ressort de la direction du chemin de fer, mais il faut remarquer que le seul itinéraire prévu par le Parlement va de North-Sydney à Port-aux-Basques.

9. Les formalités requises pour obtenir qu'un port soit placé sous l'administration du Conseil des ports nationaux sont énoncées à l'article 8 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux, et nous déconseillons d'apporter la moindre modification à ces formalités.

10. Au sujet de la plainte générale (16 ci-dessus) selon laquelle le barème des taux de Terre-Neuve est illégitime et non conforme à celui du continent,

- a) Tout ce qui a trait à la légitimité du barème des taux est matière de la compétence de la Commission des transports ou, selon le cas, de la Cour suprême du Canada.
- b) La Commission des transports est maintenant saisie de l'élément technique du barème des taux. Au moment où nous écrivons, la question a été débattue et sera tranchée sous peu.

Il faut donc laisser à la Commission des transports le soin d'appliquer ses connaissances spécialisées et de statuer avec discernement sur ce qui constitue un rapport convenable des taux de transport des marchandises à destination et en provenance de Terre-Neuve, sur des distances plus longues que celles qui existent dans la "région maritime" du continent.

11. Une autre question dont nous avons été saisis est celle des répercussions produites sur l'industrie secondaire par la suppression du tarif douanier du gouvernement de Terre-Neuve, avant la date de l'Union, et l'adoption du tarif douanier canadien actuel. On a allégué que, ce changement obligeant certaines industries à acheter leurs matières premières dans les autres provinces canadiennes plutôt qu'aux États-Unis, il faudrait opérer une égalisation des prix de ces matières en exigeant que les chemins de fer les transportent à des taux inférieurs à ceux fixés par le tarif général de la "région maritime".

Tout désavantage économique résultant du changement du tarif douanier est une conséquence inévitable de l'Union. Ces désavantages ne peuvent pas ou ne devraient pas être corrigés au moyen de la modification des taux de transport. La réglementation des taux de transport des marchandises à destination, en provenance et à l'intérieur de Terre-Neuve est désormais l'affaire de la Commission des transports. Il faut supposer que cette dernière, en réglant toutes les questions ayant trait au transport des marchandises à destination et en provenance de Terre-Neuve, appliquera les mêmes principes directeurs que ceux qu'elle applique aux autres provinces.

(Depuis la rédaction de la section qui précède, la Commission des transports a rendu sa décision finale dans la cause susmentionnée et appelée "demande présentée par la province de Terre-Neuve en faveur d'une ordonnance obligeant les chemins de fer Nationaux du Canada à annuler certains tarifs alors en vigueur et à les remplacer par d'autres". Il s'agit de la cause dans laquelle une décision préliminaire a été rendue le 14 février 1950 (39 J.O.R. & R. 293).

Par sa décision finale, en date du 22 janvier 1951, la Commission se prononce en faveur de la province et contre les chemins de fer au sujet de la manière d'interpréter le paragraphe 2 de la clause 32 des Conditions de l'Union, qui contient l'expression "région maritime". D'après le prononcé, le paragraphe "signifie nécessairement que la province de Terre-Neuve, en dépit de certaines circonstances défavorables et conditions dissemblables, doit être comprise en matière de taux de transport dans la région maritime et jouir de taux moyens semblables à ceux des autres provinces Maritimes". Continuant à donner à la province le bénéfice de cette interprétation du paragraphe, la Commission des

transports ordonne aux chemins de fer d'élaborer certaines modifications au tarif, y compris la suppression des surcharges, à mettre en vigueur le 1^{er} mars 1951 ou auparavant.

La décision souligne que les tarifs urbains et les tarifs des denrées sont d'habitude réglés à la suite de pourparlers entre le chemin de fer et les parties en cause. Elle propose aux intéressés d'entamer des pourparlers à cet égard et déclare que la Commission tiendra compte d'une demande relative à tout conflit se rapportant à ces sujets.)

8. TARIF DES CÉRÉALES TRANSPORTÉES PAR LE CHEMIN DE FER NATIONAL TRANSCONTINENTAL JUSQU'À QUÉBEC, POUR EXPORTATION

Le chemin de fer National transcontinental, construit autrefois par le gouvernement canadien de Winnipeg à Moncton, fait maintenant partie du réseau des Chemins de fer Nationaux du Canada.

Dans son enquête générale sur les tarifs-marchandises, poursuivie de 1925 à 1927, la Commission des transports s'est occupée du taux des céréales transportées par cette ligne, de Fort-William, Port-Arthur, Westfort et Armstrong (Ontario), points de démarcation entre l'Ouest et l'Est du Canada, jusqu'à Québec, en vue de l'exportation. Par son ordonnance générale 448, elle a réduit de 34½ cents à 18·34 cents le taux par 100 livres de blé. Par suite de hausses proportionnelles générales, durant l'après-guerre, ce taux a été porté à 26 cents.

La ville de Québec conseille "d'entreprendre une enquête approfondie des circonstances dans lesquelles ce taux a été fixé (par l'ordonnance générale 448), en vue d'appliquer les articles 42 à 45 inclusivement de la Loi du chemin de fer National transcontinental" (3 Édouard VII, c. 71). Elle déclare qu'il s'agit là d'un "taux statutaire", dont elle réclame le rétablissement.

CONCLUSIONS

Il n'existe actuellement que deux lois fixant des taux statutaires: la Loi des chemins de fer (article 325, paragraphe 5, sur les tarifs des céréales dits du Nid-de-Corbeau) et la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

La Commission des transports est absolument libre, semble-t-il, d'exercer tous ses pouvoirs relatifs à la réglementation des taux ferroviaires, sauf dans le cas des deux exceptions susmentionnées.

Autant qu'on le sache, il est inexact de parler de "taux statutaire" à propos du taux des céréales transportées jusqu'à Québec. La récente majoration de ce taux autorisée par la Commission des transports implique qu'à son avis le taux prescrit dans l'ordonnance générale 448 n'est pas statutaire.

Il semble qu'aucune protestation n'ait été présentée à la Commission des transports à ce sujet. Il est permis à la ville de Québec de demander une réduction du taux, si elle estime posséder des droits statutaires que la Commission est en train de violer; si cette dernière rejette la demande, la municipalité est libre d'en appeler à la Cour suprême.

La Commission royale n'a pas d'autre recommandation à présenter à ce sujet.

9. LA VILLE DE QUÉBEC REVENDIQUE LE DROIT D'ÊTRE COMPRISE DANS LE DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI DES TAUX DE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LES PROVINCES MARITIMES

La ville de Québec et la Chambre de commerce de Québec ont allégué que la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes devrait être modifiée de manière à comprendre la ville de Québec dans le "territoire choisi" délimité par cette loi.

Leur mémoire soutient que la Commission Duncan, dans ses conclusions, a fixé "une ligne de démarcation plutôt arbitraire", infligeant un traitement de défaveur au port de Québec.

En 1930, conformément à l'arrêté en conseil C.P. 1291, la Commission des transports fut chargée d'examiner l'objet de plaintes présentées par la municipalité de Québec après la promulgation de la susdite loi et de faire rapport au gouvernement. Des audiences furent tenues à Québec, Halifax et Saint-Jean (N.-B.). Comme la compétence de la Commission en la matière avait été révoquée en doute, les audiences prévues pour mars 1931 à Ottawa furent différées et l'affaire fut abandonnée.

Québec soutient maintenant que la Loi impose au port de Québec un désavantage artificiel qui devrait être supprimé en englobant le port dans le "territoire choisi" prévu par la Loi.

CONCLUSIONS

La Commission Duncan fondait ses conclusions sur trois raisons: (1) les promesses faites aux provinces Maritimes, avant la date de la Confédération, selon lesquelles on faciliterait l'accès de leurs marchandises aux marchés du Canada central; (2) les majorations des taux de transport des marchandises sur le chemin de fer Intercolonial depuis 1912, majorations plus fortes que celles des taux fixés dans le reste du Canada, et (3) le détour décrit par la voie de l'Intercolonial. C'est pourquoi la Commission Duncan conseilla de baisser les taux en vigueur dans la division de l'Atlantique des chemins de fer Nationaux du Canada et déclara: "Pour cette raison, nous ne pouvons considérer que la division de l'Atlantique finit à la Rivière-du-Loup et à Monk, qui sont aujourd'hui ses limites occidentales. Les points divisionnaires devraient se trouver, d'après nous à Diamond-Junction et à Lévis, *Diamond-Junction étant le point de raccordement du chemin de fer Transcontinental et de l'ancien Intercolonial, et Lévis l'endroit jusqu'auquel l'Intercolonial fut prolongé en 1879.*"

Il est donc clair que la Commission Duncan a fait choix du terminus historique du chemin de fer Intercolonial pour établir les bornes du "territoire choisi".

Si l'on tient compte a) que les demandes d'abaissement des taux des provinces Maritimes se fondent sur des promesses historiques; b) qu'elles sont conformes à l'intention dans laquelle l'Intercolonial a été construit, et c) que le "territoire choisi" doit être délimité par un ou des points-frontière, il est tout naturel que la Commission ait fait choix de Diamond-Junction et de Lévis.

Si ce territoire était étendu jusqu'à englober la ville de Québec, il est probable qu'on demanderait de l'étendre jusqu'à d'autres localités, en invoquant des arguments peut-être aussi plausibles.

10. SUPPLÉMENTS DE TAXE AU DELÀ DE MONTRÉAL

Le supplément de taxe (*arbitrary*) est un élément constituant du taux direct; il est exprimé d'habitude en cents par cent livres ou par tonne et s'ajoute à un autre taux à un point intermédiaire, ce qui donne un taux direct

du point de départ au point de destination des marchandises. Ainsi, on calcule les taux fixés pour les marchandises transportées de points à l'ouest de Montréal à des points des provinces Maritimes en ajoutant des suppléments de taxe aux taux de transport jusqu'à Montréal. Par exemple, les marchandises de première catégorie sont transportées de Toronto à Montréal à raison de \$1.20 par 100 livres; le taux direct jusqu'à Saint-Jean s'obtient en ajoutant à cette somme le supplément de taxe de 47 cents, ce qui donne \$1.67. En direction ouest, le taux direct de Saint-Jean à Toronto s'obtient en ajoutant à \$1.20 le supplément de 31 cents exigé en application de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, ce qui donne \$1.51 par 100 livres.

Le *Board of Trade* des provinces Maritimes, ainsi que les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse se sont plaints que l'augmentation uniforme des suppléments de taxe après la guerre, "avait aggravé l'inconvénient qui résulte du transport à grande distance" des marchandises expédiées par les entreprises industrielles des provinces Maritimes en direction de l'ouest aux marchés des provinces centrales, et des marchandises expédiées de ces dernières en direction de l'est, aux consommateurs des provinces Maritimes.

D'après le susdit *Board of Trade*, le supplément de taxe à l'égard des marchandises expédiées au delà de Montréal devrait rester invariable et constant, afin de conserver l'écart des taux ou de "conserver les rapports" qui existaient immédiatement après la promulgation de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, et afin de diminuer la gravité de l'effet des hausses uniformes, lorsqu'elles sont appliquées.

Le *Board of Trade* déclare, dans ses conclusions, que les suppléments de taxe sur les marchandises expédiées au delà de Montréal forment une grosse partie du barème des taux des provinces Maritimes et, sans conseiller de stipuler l'invariabilité des suppléments de taxe au moyen de modifications apportées à la susdite Loi ou à la Loi des chemins de fer, il "préconise énergiquement le maintien des suppléments au delà de Montréal, en vigueur le 7 avril 1948, comme constituant un moyen simple et efficace d'affaiblir la gravité de l'effet des hausses proportionnelles des taux des marchandises expédiées d'un territoire à l'autre."

Les chemins de fer allèguent que l'emploi des suppléments de taxe n'est qu'un moyen commode d'établir les taux. Ces suppléments devraient varier en fonction de la hausse et de la baisse des taux en général et ne peuvent être des sommes invariables. Sans la hausse des suppléments de taxe, cet élément du taux combiné direct à l'est de Montréal ne varierait jamais, malgré la hausse des taux.

Par exemple, de 1900 à 1916, le supplément de taxe sur les marchandises de première catégorie expédiées au delà de Montréal, à destination ou en provenance de Saint-Jean (N.-B.), était de 20 cents par 100 livres. Depuis 1916, ce chiffre a varié de la manière suivante:

	Supplément de taxe à Saint-Jean pour transport au delà de Montréal	
	A destination ou en provenance de l'Est canadien	A destination ou en provenance de l'Ouest canadien
Le 1 ^{er} décembre 1916.....	24c.	24c.
Le 15 mars 1918.....	27½c.	26½c.
Le 12 août 1918.....	34c.	33c.
Le 13 septembre 1920.....	47½c.	46½c.
Le 1 ^{er} janvier 1921.....	45½c.	44½c.
Le 1 ^{er} décembre 1921.....	42½c.	41c.
Le 1 ^{er} août 1922.....	42½c.	24c.
Le 14 avril 1924.....	32c.	24c.

	Supplément de taxe à Saint-Jean pour transport au delà de Montréal			
	Vers l'est	Vers l'ouest*	Vers l'est	Vers l'ouest*
Le 1 ^{er} juillet 1927.....	32c.	21c.	24c.	12c.
Supplément actuel (novembre 1950)...	47c.	31c.	34c.	18c.

* Ce changement est le résultat de l'application de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Le taux cité est celui fixé par cette dernière loi et représente 80 p. 100 de la somme reçue par les chemins de fer pour le transport jusqu'à Lévis (P.Q.); les 20 p. 100 restants sont payés par le gouvernement aux chemins de fer.

Dans l'affaire des taxes de transport des marchandises, 1922 (12 J.O.R. & R., page 61), la Commission des transports déclarait: "Ces suppléments de taxe (ajoutés aux taux des marchandises expédiées au delà de Montréal) ont été naturellement haussés en même temps que d'autres taux, suppléments de taxe ou écarts proportionnels, en vertu des divers changements subséquents." Elle souligna l'importance des suppléments de taxe, mode de fixation des taux "qui fait partie intégrale de tout le barème des taux par catégorie, dans l'Est du Canada, et dont la modification dérangerait inévitablement toute la structure des taux dans le territoire en question. Vu qu'on ne dérange pas à présent l'ordre des taux par catégorie dans l'Est du Canada, il ne convient pas de toucher à ces suppléments de taxe". Puis la Commission déclara qu'il n'en était pas de même des taux de transport des marchandises expédiées de l'Est du Canada à destination de localités à l'ouest de Fort-William: "Les points situés à l'est de Montréal souffrent d'un désavantage injuste, en comparaison de ceux situés à l'ouest, du fait de l'addition, à l'échelle des taux de Montréal, de suppléments de taxes qui ne paraissent pas être le prolongement équitable d'un taux de transport à longue distance." La Commission soutint que ces majorations des taux de transport des marchandises expédiées au delà de Montréal, à destination ou en provenance de l'Ouest du Canada, devraient être baissées progressivement. En 1924, comme il ressort du tableau précédent, les chemins de fer réduisirent spontanément le supplément de taxe imposé sur les marchandises à destination ou en provenance de l'Est du Canada.

En résumé, la Commission des transports a admis que ces suppléments jouaient un rôle important dans le mode de fixation des taux. Au cours des années, elle les a haussés et baissés. C'est dire qu'ils ne sont pas restés constants.

CONCLUSIONS

1. Le supplément de taxe constituant une partie du taux direct de transport des marchandises, il serait contraire à une tarification raisonnable de le maintenir à un niveau constant, quelles que soient les variations subies par le niveau d'ensemble des taux.

2. La question de savoir si la même augmentation proportionnelle devrait être ajoutée à un supplément de taxe, ou si la même réduction proportionnelle devrait en être soustraite, dans tel ou tel cas donné, est une question qu'il appartient à la Commission des transports de trancher, en conformité des principes adoptés par elle dans la cause des réductions entendue en 1922, savoir après avoir tenu compte des faits significatifs et de l'effet produit sur les taux directs.

3. En haussant un supplément de taxe compris dans un taux direct concernant des marchandises en provenance ou à destination de localités du territoire choisi délimité par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, il faut tenir compte de ce qui suit:

- a) En vertu de l'article 3 de cette Loi, les tarifs de taxe exigibles à l'égard des mouvements du trafic appelés "mouvements préférés" ont été annulés le 1^{er} juillet 1927 et remplacés par d'autres tarifs accusant un abaissement d'environ 20 p. 100;
- b) La Commission des transports a l'autorité et il lui est ordonné de maintenir ces tarifs substitués à un niveau général d'environ 20 p. 100 au-dessous des taxes ou taux existants le 1^{er} juillet 1927 tant que le coût d'exploitation des chemins de fer au Canada demeure approximativement le même qu'à la susdite date;
- c) La Commission des transports peut cependant permettre au besoin l'augmentation ou la diminution de ces taxes ou tarifs pour faire face aux augmentations ou réductions, selon le cas, du coût des opérations;
- d) Les suppléments de taxe au delà de Montréal tombent dans la catégorie des "tarifs de taxe" et des "taxes ou taux" mentionnés à l'article 3 de la loi susmentionnée et la Commission peut permettre leur augmentation ou leur diminution, sous réserve des dispositions restrictives de l'article 3, comme elle a le droit d'agir à l'égard de toute autre taxe, aux termes de la loi, sous réserve naturellement des dispositions des articles 7 et 8 de ladite loi.

4. Que la Commission des transports étudie la question d'un supplément de taxe entrant en ligne de compte dans le calcul du taux direct à l'égard de mouvements préférés, ou qu'elle étudie la question de tout autre taux exigible à l'égard des mouvements préférés, il lui incombe en vertu de l'article 8 d'examiner si le tarif pourrait "détruire ou affecter d'une manière préjudiciable" les avantages statutaires que la Loi a pour but de procurer.

5. Le simple expédient consistant à rendre le supplément de taxe constant ne paraît pas être juste en principe, qu'il s'agisse "d'affaiblir la gravité de l'effet d'augmentations uniformes", ou de "conserver des écarts ou des rapports de taux".

6. Si l'application de suppléments de taxe augmentés a pour effet de détruire ou d'affecter d'une manière préjudiciable les "avantages statutaires", la formalité à suivre consiste à faire état de ce motif devant la Commission des transports, dans une plainte qui lui permettra ensuite de régler l'affaire.

7. Comme l'a déclaré la Commission, l'emploi de suppléments de taxe comme moyen de tarification fait partie intégrante du barème des taux par catégorie de marchandises.

RECOMMANDATIONS

Nous estimons inopportun de modifier soit la Loi des chemins de fer soit la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, pour fixer des suppléments de taxe constants à l'égard des marchandises expédiées au delà de Montréal. Chaque cause relative à ces majorations devrait être réglée d'après le fond de l'affaire, en vertu des lois en vigueur.

11. SERVICES FERROVIAIRES INSUFFISANTS

Un nombre relativement faible de plaintes ont été présentées à la Commission royale, selon lesquelles les services ferroviaires seraient insuffisants. Elles proviennent de trois sources.

La première provient de l'Île du Prince-Édouard. D'après de nombreuses preuves fournies, la plupart des services ferroviaires sont de médiocre qualité, le service des trains laisse à désirer, les horaires ne sont pas observés et la livraison des marchandises expédiées en chargements partiels de wagon s'effectue avec de très sérieux retards.

La deuxième plainte provient du Conseil d'orientation économique de la région du Saguenay, province de Québec. Au dire du mémoire de ce Conseil, le matériel et le service médiocres ont entravé l'expansion économique de cette région. Le progrès accompli par les chemins de fer ne serait pas à la hauteur de celui de la région. Au cours des 60 dernières années, le chemin de fer ne se serait presque pas développé, bien que le chiffre de la population ait sextuplé ou septuplé et le Conseil insiste pour que toute la question du chemin de fer de la région fasse l'objet d'une enquête approfondie. Il se plaint surtout de la lenteur du trafic-marchandises, qui obligerait les gens à se servir de camions, même si ce moyen de transport coûte plus cher.

La troisième plainte provient de la province de Terre-Neuve. Nous en traitons dans le chapitre intitulé "Mémoire du gouvernement de Terre-Neuve".

CONCLUSIONS

Aux termes de l'article 312 de la Loi des chemins de fer, la compagnie ferroviaire doit, selon ses pouvoirs, fournir des installations suffisantes et convenables pour la réception, le chargement et le déchargement de toutes les marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer, transporter et livrer sans retard ces marchandises et fournir en outre tout autre service, connexe au transport, habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission des transports l'ordonne. S'il arrive que, de l'avis de la Commission, la compagnie ne fournit pas les installations et les commodités nécessaires, la Commission peut ordonner à la compagnie de les fournir, en tenant compte de tous les intérêts légitimes. Il va de soi que toutes ces obligations doivent rester dans le cadre des pouvoirs de la compagnie.

Au sujet des plaintes provenant de la région du Saguenay, la situation s'est transformée quelque peu depuis que les séances de la Commission royale ont pris fin. En juin 1950, les Chemins de fer Nationaux du Canada ont affecté dans cette région des locomotives diesel au service des marchandises, mais aucune de ces locomotives ne sert à remorquer des trains de voyageurs.

Dans l'île du Prince-Édouard, la situation s'est aussi modifiée. En juin 1950, des locomotives diesel ont été affectées au service de tous les trains, ceux de voyageurs, ceux de marchandises et les trains mixtes. L'horaire en vigueur dans l'île n'a pas été modifié, mais la Commission royale a appris que l'emploi de locomotives diesel a rendu le service des trains plus régulier.

La Commission royale n'est pas en mesure de formuler des recommandations relativement aux questions encore en suspens. Des enquêtes complètes seraient nécessaires dans ce but et la loi prévoit maintenant les formalités à suivre pour régler les questions en suspens.

12. ROUTE TRANSCANADIENNE

Plusieurs des mémoires provinciaux présentés à la Commission royale traitent en passant de la question de la route transcanadienne. Ils insistent sur la nécessité de poursuivre l'achèvement de cette grande artère et sur l'importance qu'elle revêt pour le pays tout entier. Ils présentent aussi des propositions sur l'itinéraire que la route devrait suivre.

Cependant, l'un des mémoires présentés, celui de la *Trans-Canada Highway System Association*, traite uniquement de la route projetée, et ses thèses peuvent se résumer ainsi:

- a) Vu l'importance de la route au point de vue de la défense nationale et de l'économie du pays, il faut que le projet soit d'envergure nationale plutôt que provinciale.
- b) Le choix de l'itinéraire dépend donc du gouvernement fédéral et lui incombe.

Le mémoire demande la nomination d'une commission ou d'un service administratif de la grande route fédérale, chargée d'étudier tous les problèmes ayant trait à sa construction et à l'itinéraire qu'elle devrait suivre.

CONCLUSIONS

Il est inutile de mentionner l'importance de la route au point de vue de la défense nationale ou de l'économie du pays, mais la question paraît revêtir une grande importance pour chaque province et pour l'ensemble des provinces.

Dans les circonstances, il ne servirait à rien de nommer une commission ou un autre organisme pour chercher à obliger les parties en cause à s'entendre sur un itinéraire.

Les autorités, tant provinciales que fédérales, étudieront sans doute attentivement l'itinéraire de la route et tous les problèmes relatifs à sa construction.

La Commission royale a appris qu'en général le gouvernement fédéral et la majorité des provinces ont conclu des accords qui leur donnent satisfaction. Elle ne peut donc pas dans le moment formuler de recommandations au sujet de modifications à apporter aux lois régissant la construction de la route.

13. SERVICES DE CAMIONNAGE APPARTENANT À DES CHEMINS DE FER

La *Manitoba Federation of Agriculture and Co-operation* et l'*Anglo Canadian Oils Limited* ont déclaré que les compagnies de chemins de fer ne devraient pas avoir le droit de posséder et d'exploiter des lignes de camionnage, prétendant que l'effet de ce droit serait d'étouffer la concurrence. Le *Board of Trade* de Calgary, la Chambre de commerce d'Edmonton, les villes d'Edmonton et de Calgary, et l'*Alberta Co-operative Union* ont soutenu que les chemins de fer ne devraient pas avoir le droit d'acheter des lignes de camionnage, à moins que celles-ci ne soient "complémentaires" du service ferroviaire. Au dire de la *British Columbia Feed Manufacturers Association*, les chemins de fer ne devraient avoir le droit d'exploiter des lignes de camionnage que lorsque ces dernières "suppléent" à l'exploitation du réseau. On n'a pas précisé quelle différence il faut faire entre les verbes "complémenter" et "suppléer" employés à ce sujet. La *Canadian Industrial Traffic League* a soutenu que les chemins de fer ne devraient avoir le droit de se lancer dans le commerce du camionnage qu'aussi longtemps que ce commerce ne tend pas à supprimer la concurrence.

CONCLUSIONS

Il se peut que le commerce du camionnage forme une partie essentielle et complémentaire de l'exploitation ferroviaire, surtout maintenant que la situation se modifie. Dans les circonstances, il paraît déraisonnable d'interdire aux chemins de fer d'assurer le service de camions ou de lignes de camionnage. Rien ne prouve qu'en possédant des camions les chemins de fer contribuent actuellement à supprimer la concurrence. Ce serait une affaire à régler, s'il y a lieu, quand l'occasion s'en présentera.

14. CAISSE DES PASSAGES À NIVEAU DE CHEMIN DE FER

La Caisse des passages à niveau de chemin de fer, instituée en 1909, a procuré une aide fédérale aux travaux assurant la protection, la sûreté et la commodité du public aux endroits où une voie de chemin de fer croise une voie publique.

Durant la période de crise économique de 1930-1939, le Parlement a affecté de fortes sommes à l'élimination de passages à niveau à titre de mesure de secours-chômage.

Les passages à niveau sont protégés de diverses façons, par exemple, par des écriteaux d'avertissement, des garde-bestiaux, l'adoucissement des rampes aux abords, l'amélioration des lignes de vision, par des feux à éclipse, des sonneries, ainsi que par l'étagement des voies.

Il a été dépensé de 1909 à 1947 une somme d'environ 44 millions de dollars dont douze millions ont été versés par le gouvernement fédéral à même la Caisse des passages à niveau et des crédits d'assistance-chômage. Les chemins de fer ont contribué pour environ 16 millions et demi de dollars, le solde provenant des autorités de voirie. Ces sommes ne comprennent pas a) les frais d'exploitation et d'entretien; b) les frais d'élargissement, d'amélioration et d'entretien de passages inférieurs et de ponts-route; c) le coût de l'étagement des voies quand le but principal de l'ouvrage est l'amélioration du chemin de fer ou de la route plutôt que la protection du public, d) les frais subis relativement à des chemins de fer construits depuis le 19 mai 1909, date de la proclamation de la Loi primitive. La règle applicable dans ce dernier cas porte que la "voie la moins ancienne" (c'est-à-dire la compagnie de chemin de fer ou l'autorité de voirie qui construit la nouvelle installation croisant la voie "la plus ancienne" ou la voie qui existait antérieurement) acquittera le coût entier de la protection.

En vertu des dispositions des articles 256 à 267 de la Loi des chemins de fer, la Commission des transports a le pouvoir d'ordonner la suppression de passages à niveau ou leur protection par des signaux automatiques ou autres dispositifs quand elle juge que ces mesures sont nécessaires à la sécurité du public.

La caisse instituée en vertu de l'article 262 est regarnie annuellement à même le Fonds du revenu consolidé du Canada, et les fonds ainsi accumulés sont administrés par la Commission des transports, qui est autorisée à verser des contributions prises dans cette caisse. Aux termes de l'article actuel les contributions sont limitées à 40 p. 100 du coût des travaux réels de construction et ne doivent pas dépasser le maximum de \$150,000 par ouvrage. (Une loi modificatrice édictée en 1950 a relevé ce maximum de \$100,000 à \$150,000.) L'article 262 (3) prévoit qu'une province quelconque peut contribuer à la caisse à ses propres conditions, mais jusqu'à présent aucune des provinces n'a rien versé de tel, bien que plusieurs d'entre elles aient contribué au coût d'ouvrages spécifiques, qui ont été approuvés par la Commission des transports.

Le coût de l'étagement des voies varie; la Commission royale a appris qu'il s'établit en moyenne à \$300,000 environ, mais qu'il a parfois atteint un chiffre maximum de \$700,000.

Les chemins de fer allèguent que si on applique le programme de suppression des passages à niveau à un rythme accéléré, cela leur imposera un fardeau insupportable à moins que la caisse ne soit grossie et que les restrictions imposées présentement sur les contributions à même la caisse ne soient modifiées.

La Commission des transports a pour pratique habituelle de répartir entre le chemin de fer et l'autorité routière le solde des frais à acquitter après la contribution à même la caisse.

EXPOSÉS DES CHEMINS DE FER

Les chemins de fer ont déclaré: a) que la contribution limitée à \$100,000 (maintenant \$150,000) est insuffisante dans les conditions actuelles à cause des frais accrus de construction; b) que l'imposition d'un maximum quelconque est illogique et qu'il importerait de le retrancher de l'article 262, et c) que s'il est opportun qu'une proportion des frais soit mise à la charge de la caisse, il est injuste d'empêcher la concession de cette proportion à cause du régime d'une limite établie dans la loi.

Les chemins de fer ont soutenu que le risque additionnel qui peut exister maintenant aux passages à niveau ne leur est pas imputable. Il s'est produit, disent-ils, un revirement complet de la situation qui existait en 1909 lorsque les articles en question furent édictés. A cette époque, la vitesse croissante des convois avait fait naître le besoin de protection additionnelle; maintenant, c'est l'évolution de la circulation routière qui a augmenté les risques, et bien que les chemins de fer n'aient pas créé le besoin additionnel d'étagement des voies comportant la construction de ponts-route et de passages inférieurs coûteux, néanmoins ils sont appelés à supporter une forte portion des frais. Ils soutiennent que cela est injuste et que les frais devraient être en grande partie à la charge des autorités routières.

En conséquence, le Pacifique-Canadien a demandé que les contributions à même la caisse fussent portées de 40 p. 100 à 70 p. 100; le National Canadien a demandé qu'elles fussent relevées à 75 p. 100.

La province du Nouveau-Brunswick a proposé que les frais, après contribution de 70 p. 100 à même la caisse, fussent répartis dans les proportions de 20 p. 100 pour les chemins de fer et de 10 p. 100 pour les provinces et les municipalités.

Les chemins de fer prétendent que le pouvoir en matière de répartition doit être laissé aux mains de la Commission des transports et qu'une formule arrêtée serait inéquitable et impraticable.

Il a été soutenu qu'aux termes de la loi actuelle, nulle contribution provinciale ne peut être ordonnée.

Le National-Canadien et le Pacifique-Canadien ont tous deux proposé que l'article 259 de la Loi des chemins de fer soit modifié de manière à prévoir des prélèvements contre la Couronne, l'intention étant d'appliquer ces prélèvements aux provinces.

Les deux chemins de fer ont demandé instamment l'abrogation de l'article 260 de la Loi des chemins de fer. Sous le régime de cet article, si la ligne a été construite après le 19 mai 1909, le chemin de fer doit acquitter tous les frais de la protection à moins qu'un contrat n'ait été conclu avec une municipalité, une personne ou une corporation, ou que cette municipalité, personne ou corporation n'ait versé une contribution, tel que le prévoit ledit article. Les chemins de fer affirment qu'il n'est plus logique ni justifiable d'appliquer une modalité aux passages à niveau établis avant une certaine date, et une autre modalité à ceux qui ont été établis passé cette date.

Les propositions formulées par les Chemins de fer Nationaux du Canada avaient une beaucoup plus grande portée que celles énoncées par le Pacifique-Canadien. Le National-Canadien veut fixer, quant à la contribution que la Commission des transports peut ordonner aux chemins de fer de verser, une limite s'établissant à 50 p. 100 de la différence entre le coût total et la contribution à même la caisse ou les avantages en immobilisations acquis au chemin de fer, selon celui des deux montants qui est le moins élevé, et a proposé que l'article 259 soit modifié à cette fin.

La modification que le National-Canadien préconise quant à l'article 262, a également une plus grande portée que celle du Pacifique-Canadien, en ce sens qu'elle comprend les frais d'entretien et d'exploitation aussi bien que ceux de la construction.

Le National-Canadien a proposé, quant à l'article 264, une modification qui aurait pour effet d'empêcher la Commission des transports d'ordonner l'élargissement ou le renforcement d'un pont ou d'un passage inférieur à moins qu'une contribution ne soit affectée à cette fin à même la Caisse des passages à niveau. Les motifs invoqués à l'appui de cette proposition sont qu'une contribution devrait être versée pour la reconstruction d'une structure existante aussi bien que pour la construction d'un nouvel ouvrage, parce que les conditions changées de la circulation qui exigent la reconstruction, l'élargissement ou le renforcement de la structure ne sont pas des conditions de circulation particulières au chemin de fer mais plutôt des conditions tenant à la circulation routière.

Pour résumer, les deux chemins de fer demandent a) que l'article 259 soit modifié aux fins de lier la Couronne du droit des provinces; b) que l'article 260 soit abrogé afin que tous les passages à niveau de chemin de fer, sans égard à la date où ils ont été construits, soient considérés sur le même pied; c) que l'article 262(2) soit modifié aux fins d'éliminer la limite maximum de contribution de \$150,000 en provenance de la Caisse des passages à niveau pour tout ouvrage unique; d) que l'article 262 soit modifié en vue de porter la contribution de la caisse de 40 p. 100 à 70 p. 100 (Pacifique-Canadien) ou à 75 p. 100 (National-Canadien).

Les Chemins de fer Nationaux du Canada proposent de plus que l'article 264 soit modifié de manière que la Commission des transports puisse ordonner la reconstruction, l'élargissement ou le renforcement de ponts, passages inférieurs, etc., seulement dans les cas où il peut être versé une contribution à même la caisse.

EXPOSÉS DES PROVINCES

Le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan se sont opposés à la modification visant à lier la Couronne du droit des provinces, et aussi à la proposition que la limite de \$150,000 soit éliminée. Elles se sont ralliées à la proposition que le pourcentage soit augmenté de 40 p. 100 à 70 ou à 75 p. 100. Elles se sont opposées aux modifications proposées par le National-Canadien à l'égard des articles 262 et 264. Elles ont approuvé la proposition que la caisse contribue à l'acquittement des frais d'exploitation et d'entretien aussi bien qu'aux frais d'installation.

Le Nouveau-Brunswick s'est opposé à la modification qui limiterait la contribution des chemins de fer à 50 p. 100 des frais mais il a accepté que la province soit liée, sous réserve, cependant, d'une disposition voulant que les frais entiers qu'une province ou une corporation municipale est tenue d'acquitter ne dépassent pas 10 p. 100 du coût de l'ouvrage.

Ces quatre provinces se sont toutes opposées à l'abrogation de l'article 260.

CONCLUSIONS

1. La question de savoir si la Couronne, du droit de la province, pourrait ou non être liée par une loi du Parlement pose un point de droit sur lequel la Commission royale ne saurait se prononcer; il ne lui appartient pas de recommander des mesures législatives à cet égard. Ayant vraisemblablement reconnu, soit la difficulté inhérente à une telle situation, soit l'absence de toute nécessité de tenter de lier les provinces, le Parlement a, en conséquence, édicté l'article

262(3) de la Loi des chemins de fer qui énonce simplement qu'il est loisible aux provinces de contribuer à la caisse sous réserve des conditions et restrictions qu'elles imposeront.

2. En 1919, la somme à attribuer à une seule entreprise était limitée à \$25,000; en 1928, ce maximum fut augmenté à \$100,000, puis en 1950 à \$150,000. Il semble que le Parlement a étudié cette question sérieusement à plusieurs reprises, la dernière occasion datant de 1950. Il n'y a vraisemblablement pas lieu de recommander la suppression d'un maximum établi si récemment.

3. Le Parlement a affecté pendant un grand nombre d'années un crédit de \$500,000 à la caisse et en 1950 il a augmenté la subvention à \$1,000,000 pour six années consécutives à compter du 1^{er} avril 1951. Il semble que la question de la somme à consacrer à des ouvrages de cette nature, et les conditions dans lesquelles la Commission des transports doit verser des contributions à même ces affectations sont des sujets qui ressortissent particulièrement au Parlement. Dans les circonstances, il n'y a pas lieu de formuler de recommandations à cet égard, surtout lorsque, comme le mentionne le paragraphe précédent, le Parlement a tout récemment fixé le montant de la contribution à verser.

4. La demande à l'effet de relever la contribution de 40 p. 100 à 70 p. 100 ou à 75 p. 100 est basée, semble-t-il, sur la supposition injustifiée qu'il incombe au Parlement de procurer de l'aide financière aux chemins de fer en matière de suppression ou de protection de passages à niveau. L'obligation retombe en premier lieu sur les chemins de fer, et il appartient au Parlement de déterminer la somme d'aide qu'il peut juger bon d'accorder. La Commission royale n'a pas qualité pour conseiller le Parlement quant à la forme ou à la somme que cette aide doit prendre.

RECOMMANDATIONS

Les modifications proposées par les chemins de fer et les provinces ne sont pas recommandées. Il se peut que le temps soit venu de remettre à l'étude l'à-propos de la date du 19 mai 1909 fixée dans l'article 260 de la Loi des chemins de fer. Il existe de bonnes raisons pour que le genre de responsabilités que cet article impose aux chemins de fer remonte à une certaine époque, à cinq ou dix ans peut-être, mais la date déterminée dans la loi remonte maintenant à une époque trop reculée.

15. PROPOSITIONS DE LA SASKATCHEWAN EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS

La province de la Saskatchewan a présenté à la Commission ce que ses avocats ont qualifié de "recommandations principales". La proposition débutait par trois prémisses importantes:

1. Un allègement suffisant du fardeau du transport qui pèse sur les provinces des Prairies ne peut être obtenu au moyen d'un régime quelconque de tarifs susceptible d'application;
2. Il faut recourir à d'autres mesures si l'on entend indemniser les provinces des Prairies à un degré proportionné au fardeau qu'elles sont maintenant contraintes de supporter et protéger cette même région dans l'avenir; et
3. La proposition de la Saskatchewan ferait des chemins de fer "de véritables auxiliaires de la politique nationale".

La proposition parle de deux subventions payables par le gouvernement fédéral: (1) la subvention de dédommagement "censée dédommager pour le passé", et (2) la subvention au compte du déficit, "pour parer aux maux menaçants de l'avenir".

On a déclaré que la subvention de dédommagement ne réparerait pas réellement le passé; elle vise à apporter des correctifs à certains événements antérieurs qui ont causé du tort aux Prairies, et qui constituent "une partie intégrante du problème des transports".

1. *La subvention de dédommagement*: La subvention est destinée à rembourser aux chemins de fer une déduction devant être opérée sur toutes les factures de transports,
 - a) à l'égard de tous les mouvements de marchandises par chemin de fer dans les confins du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta;
 - b) à l'égard de tous les mouvements de marchandises entièrement par chemin de fer et par lac et chemin de fer au Canada, en provenance de ces provinces et à destination de localités dans d'autres provinces, et
 - c) sur tous les mouvements de marchandises par chemin de fer et par lac et chemin de fer au Canada qui se terminent dans ces provinces et qui sont en provenance d'endroits dans d'autres provinces, à l'exception cependant des céréales et des produits de céréales expédiés sous le régime des tarifs dits du Nid-de-Corbeau.

Dans ses observations relativement à la subvention de dédommagement, la province énonce cinq principaux motifs à l'appui de cette mesure:

- a) Cette dernière s'inspire de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et y ressemble de près. Les deux régions sont dans une situation tout à fait comparables pour autant que les désavantages de la Confédération et de la politique nationale sont concernés. (On a dit que ces désavantages étaient le tarif des douanes et la politique ferroviaire favorisant le trafic Est-Ouest.)
- b) La proposition se rapporte aux marchandises tant à destination qu'en provenance de la région par opposition à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes qui ne s'applique pas au trafic à destination de la région; la province de la Saskatchewan estime en effet que les consommateurs aussi bien que les producteurs ont besoin d'être secourus.
- c) La situation de la région des Prairies est plus sérieuse que celle des provinces Maritimes; la distance du transport vers l'Ouest est plus grande, et l'Ouest n'est pas favorisé des moyens de transport par eau qui existent dans les provinces Maritimes.
- d) Les répercussions du tarif des douanes sont plus sérieuses dans le cas de la Saskatchewan.
- e) Il n'existe pas de meilleur moyen que celui des tarifs-marchandises directs pour procurer un secours efficace aux citoyens des Prairies et, particulièrement de la Saskatchewan.

La province a insisté pour que la Commission royale recommande l'adoption d'une loi calquée sur la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et prescrivant une réduction des tarifs-marchandises de 20 p. 100. Ses représentants ont déclaré franchement qu'ils s'étaient servis du chiffre de 20 p. 100 parce que c'était celui qui figure dans la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Ils ont estimé que la subvention annuelle payable à l'égard des trois provinces des Prairies en application de la proposition, se chiffrerait à quarante millions de dollars environ.

La proposition s'appliquait au Manitoba et à l'Alberta. Ni l'une ni l'autre de ces provinces ne se sont jointes à la Saskatchewan dans la présentation de cette proposition.

2. *La subvention au compte du déficit*: La province de la Saskatchewan a déclaré:
- a) Qu'il est admis que le trafic-voyageurs accuse un solde déficitaire;
 - b) Que même si le fait ne peut être prouvé, il est à craindre que le trafic soumis aux tarifs de concurrence et le trafic à courte distance, en chargements partiels, se soldent par un déficit.
 - c) Que la concurrence exercée par les camions et les aéronefs va incontestablement devenir plus sérieuse; et
 - d) Que des taux excessifs sont imposés au trafic de long parcours en vue de compenser ces pertes, et que, selon toute probabilité ce phénomène prendra plus d'ampleur.

La province a fait valoir que les répercussions de tous ces problèmes atteignent éventuellement le trafic de long parcours; nécessitant le maintien de taux de transport plus élevés que ne justifie ce genre de trafic, ces répercussions aboutissent à des impositions excessivement élevées sur le trafic dans des régions telles que la Saskatchewan, où les chemins de fer ont maintenu un monopole relatif, particulièrement sur le trafic le moins susceptible de concurrence. La province a déclaré qu'étant donné que la pression exercée en faveur de recettes accrues se continue, des relèvements seront appliqués partout où le monopole se prolonge.

En conséquence, la province a proposé qu'une subvention au compte du déficit soit versée à même le trésor fédéral afin que les chemins de fer puissent continuer à fournir des services satisfaisants en dépit de recettes d'exploitation insuffisantes.

Pour donner suite à ce projet la province a proposé une modification qui consisterait dans l'addition de la disposition suivante à la Loi des chemins de fer à titre d'article 325A:

"325A. Lors d'une demande présentée par les chemins de fer en vue d'une augmentation des tarifs-marchandises, la Commission des transports, si elle constate que les chemins de fer ont besoin de revenus pour leur exploitation efficace, peut:

- a) soit ordonner telle augmentation générale qu'elle juge nécessaire;
- b) soit recommander au gouvernement canadien que toute somme additionnelle requise à cette fin soit payée par le gouvernement aux chemins de fer ou à tout chemin de fer spécifié, en totalité ou en partie."

Les deux chemins de fer ont exprimé l'opinion que l'application du principe de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes ne doit pas être étendue. Le Pacifique-Canadien s'est prononcé catégoriquement contre le paiement de subventions en général, et contre celui de subventions au transport des marchandises en particulier. Il a été signalé que l'adoption d'une loi applicable aux provinces des Prairies et comportant l'institution d'une "subvention de dédommagement" entrerait en conflit avec l'article 8 de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes qui tend à assurer certains avantages statutaires à des personnes et à des industries dans le territoire choisi, et qu'une telle mesure pousserait immédiatement les provinces Maritimes à revendiquer des réductions encore plus grandes aux fins de rétablir ces avantages. Les chemins de fer ont aussi allégué que si le principe de l'application plus étendue de la loi était adopté, on trouverait toujours de bonnes raisons pour réclamer encore plus.

CONCLUSIONS

On n'a pas établi le bien-fondé d'une "subvention de dédommagement". Il convient de noter que bien qu'elle eût été applicable à la fois à l'Alberta et au Manitoba, ni l'une ni l'autre de ces provinces n'en ont préconisé l'institution. C'est le "long parcours" qui constitue réellement le fond de la réclamation, et ce ne sont pas les subventions qui remédieront à la situation.

Il n'existe pas d'analogie entre ce projet de subvention et le principe fondamental de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes; les raisons invoquées pour l'adoption de cette loi étaient: a) les promesses faites antérieurement à la Confédération; b) le rétablissement des taux au niveau qui avait été déterminé pour donner suite à ces promesses, et c) la longueur additionnelle du parcours emprunté par le chemin de fer Intercolonial pour des fins stratégiques.

L'adoption de la proposition aurait pour effet de créer encore d'autres anomalies.

La Commission royale ne voit pas d'un bon œil la proposition en faveur d'une subvention au compte du déficit. De fait, la modification proposée conférerait simplement à la Commission des transports le pouvoir de faire deux choses:

- a) ordonner une augmentation des taux si elle juge une telle mesure nécessaire (elle est déjà revêtue de ce pouvoir), et
- b) recommander au gouvernement le paiement d'une subvention aux chemins de fer jusqu'à concurrence de la somme que, de l'avis de la Commission des transports, les tarifs-marchandises ne peuvent produire. Il convient de mettre en relief l'hypothèse suivante: si, par exemple, dans le cas d'une demande en vue d'augmenter les taux de 25 p. 100, la Commission des transports en venait à la conclusion que seulement 15 p. 100 des recettes recherchées seraient réalisables au moyen de tarifs-marchandises, elle pourrait recommander le paiement d'une subvention destinée à combler le manquant de 10 p. 100.

Cette proposition créerait entre la Commission des transports et le gouvernement du pays des rapports qui seraient intolérables. La Commission des transports a pour fonction d'évaluer les besoins des chemins de fer et d'établir des tarifs qui seront justes et raisonnables à l'égard des chemins de fer d'une part et à l'égard des expéditeurs et des consignataires d'autre part. La proposition en faveur d'une subvention au compte du déficit laisse entendre que la Commission des transports prendrait pour attitude qu'elle ne peut établir des taux justes et raisonnables parce que le trafic ne peut en supporter l'application, ou parce que les tarifs qu'elle jugerait justes et raisonnables à l'égard des chemins de fer imposeraient une charge excessive sur les expéditeurs ou sur des régions. On doit éviter de mettre la Commission des transports dans la situation ingrate que cette proposition laisse entrevoir. L'application de celle-ci aurait le double effet de diminuer les prérogatives de la Commission des transports et de faire exercer sur le gouvernement au pouvoir une pression pour empêcher des augmentations de taux.

16. LES LOIS AUTORISANT DES SUBVENTIONS AUX CHEMINS DE FER

et

THE CANADA AND GULF TERMINAL RAILWAY COMPANY

La *Canada and Gulf Terminal Railway Company* (primitivement le *Matane and Gaspé Railway*) a présenté à la Commission royale un mémoire lui demandant de recommander l'abrogation de la Loi des subventions aux chemins de fer 1903, et de ses modifications ultérieures. Cependant, elle a présenté dans la suite un mémoire modifié qui limitait la demande à l'abrogation de l'article 7 de la loi de 1903, modifié par l'article 6, chapitre 43 des Statuts du Canada, 1906, et de l'article 7, chapitre 63, des Statuts de 1907-1908.

L'article 7 de ladite loi se lit ainsi qu'il suit:

7. Toute compagnie recevant une subvention aux termes de la présente loi, et ses successeurs ou ayants droits, et toute personne ou compagnie qui dirige ou exploite un chemin de fer ou une partie de chemin de fer ainsi subventionné, sont tenus de fournir chaque année au gouvernement du Canada le transport de ses employés, fournitures, matériaux et dépêches, sur la partie des lignes pour laquelle cette subvention a été reçue, et de fournir, chaque fois qu'ils en sont requis, des bureaux ambulants convenablement aménagés pour le service des dépêches; et ces transports et service se feront aux prix qui seront convenus entre le ministre du département du gouvernement pour lequel se fera ce service et la compagnie qui l'effectuera, et dans le cas de désaccord, au prix qui sera approuvé par le Gouverneur en conseil; et en paiement ou à compte de ces services, le gouvernement du Canada sera crédité par la compagnie d'une somme égale à trois pour cent par année du montant de la subvention reçue par la compagnie aux termes de la présente loi.

(Pour fins de concision la partie soulignée de cet article sera appelée la "clause de recouvrement".)

Les dispositions de l'article 7 de la Loi des subventions, 1903, ont été maintenues dans toutes les lois subséquentes, à l'unique exception que la Commission des chemins de fer fut substituée au Gouverneur en conseil comme l'autorité de dernière instance en matière de tarification advenant un désaccord quant aux taux entre le ministre compétent de la Couronne et le chemin de fer en cause. Aux termes des dispositions de la loi la compagnie a touché une subvention de \$210,053.59 pour l'établissement d'une ligne de chemin de fer entre Sainte-Flavie (maintenant Mont-Joli) et Matane (Québec).

Le mémoire allègue qu'à la suite de la concession de la subvention et l'achèvement de sa ligne la *Canada and Gulf Terminal Railway Company* a entrepris de transporter le courrier et de rendre d'autres services pour le compte du gouvernement en conformité des obligations qu'elle avait contractées en vertu de la Loi.

Les motifs énoncés à l'appui de la demande d'abrogation sont résumés ainsi qu'il suit dans le mémoire:

"Pour résumer, l'article 7 de la Loi des subventions, 1903, modifiée, est préjudiciable aux meilleurs intérêts de la généralité des chemins de fer canadiens qui y sont assujétis, et particulièrement à ceux de la requérante, en raison du fait

- (1) Qu'il est désuet;
- (2) Que certaines lignes qui ont bénéficié d'avantages égaux sinon plus grands n'y sont pas assujéties;
- (3) Que l'on ne l'applique pas à toutes les lignes de chemin de fer qui relevaient primitivement de ses dispositions;
- (4) Qu'il n'est pas appliqué par tous les ministères de l'État;
- (5) Que la pratique suivie par le ministère des Postes de fixer arbitrairement et unilatéralement, pour le transport du courrier, des tarifs qui empêchent les chemins de fer de réaliser des recettes égales au montant annuellement dû à l'État en vertu de la Loi, joue au détriment des entreprises ferroviaires;
- (6) Que les sommes globales perçues de toutes les lignes de chemin de fer encore assujéties à la loi sont infimes, compte tenu des énormes opérations financières des grands réseaux et de l'État."

CONCLUSIONS

Il appert que dans d'autres cas, le Parlement est venu en aide à des compagnies ferroviaires en leur accordant des subventions sans insister sur l'inclusion d'une clause de recouvrement dans les conditions de l'octroi. Un rapport publié par le ministère des Transports, en date du 18 octobre 1949, intitulé

“Subventions fédérales aux chemins de fer en vertu de la loi de 1899”, fait voir que des subventions ont été versées aux chemins de fer suivants sans l’inclusion de la clause de recouvrement de 3 p. 100:

Temiskaming & Northern Ontario Railway	\$2,134,080.00—1913
Central Canada Railway Co.	175,000.00—1918
Northern Alberta Railway Co.	338,382.48—1916-1919

soit un total de \$2,647,462.48

Quelques-uns des chemins de fer qui étaient assujétis à la clause de recouvrement de 3 p. 100 ont été acquis par les Chemins de fer Nationaux du Canada. Le Receveur général recouvre encore des sommes de quelques-unes de ces compagnies. Cependant, dans la plupart des cas, le recouvrement n’est plus effectué.

D’après les renseignements fournis, la somme totale des subventions versées à tous les chemins de fer sous le régime des diverses lois de subventions, de 1899 à 1948, s’est chiffrée à 51 millions et demi de dollars. La liste indique que la dernière Loi des subventions date de 1925.

En tout, trente-trois chemins de fer qui font maintenant partie du réseau du National-Canadien (et pour fins de commodité ci-après dénommés “le groupe du N.-C.”) ont reçu environ \$34.90 millions par rapport à un parcours d’environ 3,360 milles.

En tout, trente-sept chemins de fer, faisant maintenant partie du réseau du Pacifique-Canadien (ci-après dénommés le “groupe du P.-C.”) ont reçu environ \$9.99 millions par rapport à un parcours de 1,800 milles.

Dix-neuf autres chemins de fer ont reçu environ \$4.06 millions par rapport à une longueur de 590 milles environ.

(Trois autres chemins de fer ont reçu approximativement \$2.64 millions par rapport à une longueur de 740 milles environ, mais les lois y afférentes ne contenaient pas la clause de recouvrement de 3 p. 100, et en conséquence ils n’entrent pas en ligne de compte dans la présente étude.)

Les divers ministères de l’État n’acquittent le prix des services rendus pour leur compte par les chemins de fer tenus d’observer la clause de recouvrement qu’à partir du moment où la somme due pour les services égale la somme exigible en vertu de la même clause. La mise à jour des comptes devient alors une affaire d’inscriptions comptables entre le ministère intéressé et le Receveur général.

Il ressort des rapports de l’Auditeur général que lors des années financières 1900-1901 à 1947-1948, les sommes payées de ce chef se sont totalisées à \$5.97 millions environ. Dans les premières années (particulièrement durant la période de 1907-1922) elles provenaient de plusieurs ministères, à savoir: les Postes, la Défense nationale, le Service naval, les Affaires indiennes, l’Intérieur, la Gendarmerie royale du Canada, etc. La plus grande partie en avait été versée par le ministère des Postes (\$4.99 millions) et par la Défense nationale (\$886,000).

Cependant, depuis l’année 1921-1922, les seuls paiements reçus sont venus des Postes et de la Défense nationale; dans le cas de ce dernier ministère, une somme inférieure à \$28,000 a été payée depuis 1923, et quant à cette dernière, plus de \$14,000 ont été payés durant la seule année financière 1945-1946.

Les sommes que le ministère des Postes a versées au Receveur général depuis quarante-et-un ans se sont établies en moyenne à \$122,000 environ par année, et au cours des quatre dernières années elle se sont chiffrées en moyenne à \$145,000.

Le groupe du National-Canadien a versé en 1948-1949, en vertu de la clause de recouvrement, \$36,946.88, et le groupe du Pacifique-Canadien a versé \$97,516.15 durant la période correspondante.

Trois autres chemins de fer seulement (à l'exclusion du *Northern Alberta Railway*, qui appartient en commun au National-Canadien et au Pacifique-Canadien) ont versé une certaine somme sous le régime de la clause de recouvrement.

Ces paiements sont les suivants:

Algoma and Hudson Bay Railway Co.....	\$ 4,043.96
The Canada and Gulf Terminal Railway Co.....	2,494.92
Napierville Junction Railway Co.....	5,146.83
	<hr/>
Total.....	\$11,685.71

Ainsi, des chemins de fer qui ont reçu environ \$35 millions ont payé \$36,900; d'autres qui ont reçu environ \$10 millions ont payé \$97,500; puis, des chemins de fer qui ont reçu environ \$4 millions ont payé \$11,600, et sur les 33 qui faisaient primitivement partie du groupe du National-Canadien, trois seulement ont effectué certains paiements l'an dernier sous le régime de la clause de recouvrement. Sur les 37 compris dans le groupe du Pacifique-Canadien, 15 seulement ont payé, et des 19 chemins de fer compris dans l'autre groupe 3 seulement ont effectué des versements l'an dernier.

Il est douteux que le sujet ressortisse à nos attributions, mais vu, semble-t-il, que le traitement dont les divers chemins de fer sont l'objet paraît susciter des distinctions injustes, nous avons jugé bon d'énumérer les faits ci-dessus afin de les porter à l'attention des autorités compétentes.

17. ASSISTANCE RELATIVE AUX GRAINS DE PROVENDE

Les six provinces de l'Est et la Colombie-Britannique s'approvisionnent tous les ans en grains de provende des provinces des Prairies. En vue d'aider les cultivateurs à se procurer ces grains en quantités plus considérables et d'empêcher les frais de production de monter, le gouvernement canadien a adopté un système d'assistance relative aux grains de provende. Au début de 1941, le gouvernement consentait à payer la moitié des frais réguliers de transport de ces grains expédiés aux provinces de l'Est à condition que les gouvernements provinciaux paient l'autre moitié. L'Ontario a été la seule province à profiter de cet arrangement. A l'automne de 1941, le gouvernement canadien a fourni cette assistance à l'égard du blé, de l'avoine, de l'orge, du seigle, du maïs, des criblures et des issues de mouture. En premier lieu, le gouvernement a consenti à payer le tiers des frais de transport des grains de provende expédiés à l'Est mais, plus tard, il a payé presque tous ces frais sur les grains et issues de mouture de l'Ouest expédiés de Fort-William et de Port-Arthur à des endroits de l'Est canadien, de même que de localités de l'Ouest à la Colombie-Britannique. Ce système de paiement du transport des grains de provende de l'Ouest a été appliqué tous les ans depuis lors, conformément à une série de treize arrêtés en conseil commençant le 25 septembre 1941 et se continuant encore à l'automne de 1950. Au mois de juin 1950, le ministère de l'Agriculture a fait rapport que depuis l'inauguration du système en 1941, près de 140 millions de dollars avaient été payés en assistance de transport pour l'expédition de 825 millions de boisseaux de grain et de produits du grain.

Le *Board of Trade* des provinces Maritimes a déclaré que cette assistance relative aux grains de provende a favorisé la production du bétail dans ces provinces et fait disparaître les inconvénients de la distance, et il a demandé à la Commission royale de recommander la continuation du régime.

La province de l'Île du Prince-Édouard a déclaré que des conséquences désastreuses s'ensuivraient pour la production animale, laitière et avicole si le système disparaissait. Elle a recommandé qu'il devienne "national et permanent".

La *Canadian Federation of Agriculture* a recommandé que le système d'assistance relative aux grains de provende soit incorporé à la structure des tarifs de transport comme partie intégrante du programme agricole national du Canada; il devrait, dit-elle, être déterminé par "une mesure législative fédérale analogue à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes".

La province du Nouveau-Brunswick a déclaré que le système d'assistance relative aux grains de provende devrait se continuer tel qu'à présent, sans quoi l'industrie avicole ne saurait survivre.

La *Canadian Automotive Association* s'est plainte de ce que le système d'assistance ne s'étend pas aux frais de transport par camion des ports lacustres ontariens vers l'intérieur.

CONCLUSIONS

Bien que l'on ait prétendu que cette assistance relative aux grains de provende soit un moyen d'amoinrir les désavantages des expéditeurs à longue distance, il ne semble pas que ce soit une question de transport qui relève du mandat conféré par le C.P. 6033. Le gouvernement canadien a adopté ce système durant la guerre pour encourager et augmenter la production du fourrage, du bétail et des volailles. C'est une question de subvention directe aux industries concernées. Le gouvernement paie les frais de transport, et les chemins de fer en bénéficient grâce au volume de trafic qu'ils obtiennent en sus de celui qui existerait s'il n'y avait pas cette subvention.

Il n'y a aucun doute que le paiement de sommes considérables a encouragé la production du bétail et des volailles en Colombie-Britannique, de même que dans les provinces Centrales et les provinces Maritimes. Il n'est pas du ressort de la Commission de recommander la continuation ou la cessation de cette politique.

18. ESPACES LIBRES À CÔTÉ ET AU-DESSUS DU CHEMIN DE FER

L'article 250 de la Loi des chemins de fer prescrit ce qui suit:

"Tout pont, tunnel ou autre ouvrage sur, dans ou sous lequel passe un chemin de fer, doit être construit et entretenu de manière à toujours laisser un espace libre et ouvert d'au moins sept pieds entre le dessus du plus haut fourgon à marchandises employé sur le chemin de fer et les plus basses poutres, pièces ou portions de la partie du pont, du tunnel ou de l'ouvrage, qui se trouve directement au-dessus de l'espace que doit traverser ledit wagon.

"2. La Commission peut, au besoin, exiger que des ponts, tunnels ou autres ouvrages en existence soient reconstruits ou modifiés, dans le délai qu'elle fixe, de manière à se conformer aux exigences mentionnées au paragraphe précédent; et ces ponts, tunnels ou autres ouvrages, une fois reconstruits ou modifiés, doivent être ensuite entretenus en conséquence.

"3. A moins d'une permission de la Commission, l'espace entre le niveau du rail et les poutres, pièces ou parties de pareil ouvrage exécuté après le premier février mil neuf cent quatre, ne peut en aucun cas être de moins de vingt-deux pieds et six pouces.

"4. Si, en quelques cas que ce soit, il est nécessaire d'exhausser, de reconstruire ou de modifier un pont, tunnel ou ouvrage quelconque n'appartenant pas à la compagnie, la Commission, sur requête de la compagnie, et après notification à toutes les parties intéressées, ou sans requête, peut donner un ordre permettant ou enjoignant d'exécuter cet exhaussement, cette réfection ou cette modification, à des termes et conditions qui lui paraissent justes et convenables et dans l'intérêt public.

"5. La Commission peut soustraire à l'application du présent article les ponts, tunnels ou ouvrages sur, dans ou sous lesquels elle sait qu'il ne passe pas d'autres trains que ceux munis de freins à air comprimé."

On notera qu'en vertu du paragraphe premier de cet article, un chemin de fer doit laisser un espace libre d'au moins sept pieds entre le dessus du plus haut fourgon à marchandises employé par le chemin de fer et la partie la plus basse de tout pont, tunnel ou ouvrage sous lequel ledit wagon doit passer.

En vertu du paragraphe 3, l'espace entre le niveau du rail et la partie la plus basse du pont, du tunnel ou de l'ouvrage doit être d'au moins 22 pieds et demi dans le cas de tout ouvrage construit après le 1^{er} février 1904, à moins d'une permission de la Commission des transports, et, en vertu du paragraphe 5, cette Commission peut soustraire à l'application de l'article en question les ouvrages sur, dans ou sous lesquels il ne passe que des trains munis de freins à air comprimé.

La Fraternité des employés de transport par chemin de fer a déclaré (1) que l'espace libre au-dessus est insuffisant et (2) que la Commission a été trop généreuse en accordant des exemptions. Elle a déclaré que les espaces libres au-dessus devraient être spécifiés simplement comme devant être de 7 pieds au-dessus du plus haut fourgon en service, et que le pouvoir de la Commission d'accorder des exemptions devrait être restreint.

Le même organisme a déclaré que l'article 250 devrait être modifié de manière à prescrire un espace libre latéral qui s'appliquerait à toutes les lignes de chemin de fer sans tenir compte de l'époque où elles ont été construites.

Entre autres choses, l'article 287 de la Loi des chemins de fer énonce ce qui suit:

"287. La Commission peut rendre des ordonnances et édicter des règlements
g) Concernant le matériel roulant, les appareils, garde-bestiaux, dispositifs, signaux, méthodes, procédés, structures et ouvrages, y compris les lignes ou fils transmetteurs de l'éclairage, du chauffage et de la force motrice, à employer sur le chemin de fer pour protéger convenablement la propriété, les employés de la compagnie et le public ainsi que toutes les personnes voyageant pour le service de Sa Majesté;

l) Concernant généralement la protection des biens et la protection, la sûreté, la commodité et le confort du public et des employés de la compagnie dans le service et dans la marche des trains et leur vitesse, ou dans l'emploi des locomotives par la compagnie, sur le chemin de fer ou pour les besoins du chemin de fer."

Les modifications proposées par la Fraternité étaient les suivantes:

"Que l'article 250 de la Loi des chemins de fer soit modifié de manière à prévoir ce qui suit:

1. Un espace libre latéral sûr et suffisant pour l'usage de matériel des dimensions actuelles et envisagées, en plus de l'espace libre vertical prescrit au paragraphe 1.
2. Que les paragraphes 3 et 5 soient modifiés pour les conformer au paragraphe 1.
3. Que toute nouvelle construction, nouvelle disposition des voies ou tout changement aux bâtisses soient conformes aux normes de l'espace libre prescrites par la modification proposée du paragraphe 1.
4. Que soient entreprises prochainement la nouvelle disposition des voies parallèles et toute modification pratique des structures, en ce qui concerne spécialement les cours générales d'aiguillage et de terminus, qui procureront des espaces libres sûrs.

5. Que les employés ne soient pas requis de voyager sur les toits ou les côtés du matériel roulant aux endroits où l'espace libre restreint ne permet pas d'apporter ces corrections."

CONCLUSIONS

Il semble qu'en vertu de l'article 250, paragraphe 1, les chemins de fer doivent maintenant réserver un espace libre de 7 pieds au-dessus du wagon; les autres paragraphes de cet article ne paraissent rien contenir qui modifie ou autorise un écart de cette exigence de 7 pieds; la Commission ne semble pas être autorisée par quoi que ce soit dans les paragraphes 3 ou 5 relativement à cet écart.

La discrétion accordée à la Commission des transports à l'égard des ouvrages construits avant le 1^{er} février 1904 ne doit pas lui être soustraite.

Quant aux espaces libres latéraux, il ne semble pas pratique d'établir une règle inflexible. La preuve démontre que, dans certains cas, le terrain manque pour espacer davantage les voies, et qu'une certaine latitude doit alors être permise.

Le paragraphe 7 de l'Ordonnance générale 236 de la Commission des transports traite de la question de l'espace libre latéral. On peut aussi rappeler l'Ordonnance 345 qui contient une disposition relative à l'espace dont disposent les serre-freins et les aiguilleurs pour la sécurité de leurs mouvements. Si la protection est encore insuffisante, une demande peut être faite à la Commission des transports qui, après enquête, peut émettre toute ordonnance qu'elle jugera opportune. Cette méthode de régler la question des espaces libres latéraux est bien meilleure et beaucoup plus pratique qu'une modification législative, parce qu'elle permet à la Commission de traiter chaque cas à mesure qu'il se présente, et qu'elle conserve manifestement la flexibilité nécessaire.

19. MODIFICATIONS DE SÉCURITÉ PROPOSÉES

La Fraternité des employés de transport par chemin de fer a proposé que l'article 267 de la Loi des chemins de fer soit modifié de façon à prévoir l'installation de deux écriteaux indicateurs au lieu d'un seul à chaque passage à niveau, et que ces écriteaux soient catoptriques.

L'article se lit ainsi:

"Des écriteaux d'avertissement, portant de chaque côté les mots "*Railway Crossing*" en lettres peintes de six pouces au moins de hauteur, doivent être placés et maintenus à chaque endroit où une voie publique est traversée à niveau par le chemin de fer."

La modification proposée par la Fraternité exigerait que des "écriteaux catoptriques soient installés bien en vue des deux côtés du passage à niveau".

Il semble que cela occasionnerait bien des dépenses additionnelles sans ajouter de protection appréciable pour le public.

20. INDEMNISATION DES EMPLOYÉS DANS LES CAS D'ABANDON

L'article 178 de la Loi des chemins de fer prévoit les déviations et les modifications des lignes par une compagnie de chemin de fer avec l'approbation de la Commission.

La Fraternité des employés de transport par chemin de fer a proposé que l'article 179 de la loi, qui se rapporte aussi au même sujet, soit modifié.

L'article 179 se lit comme il suit:

"La compagnie ne doit à aucune époque opérer de changement, de modification ou de déviation dans le chemin de fer ou dans une partie du chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrit l'article précédent, ni déplacer, fermer ou abandonner, sans la permission de la Commission, une gare ou station, ou point de division, ou créer un nouveau point de division qui entraînerait le déplacement des employés; et, lorsqu'il est opéré un tel changement, la compagnie doit indemniser ses employés dans la mesure que la Commission juge convenable pour les pertes financières qu'ils subissent par le changement de résidence ainsi occasionné."

La modification proposée ajouterait le paragraphe suivant:

"Lorsque le fait, pour la compagnie, d'abandonner ou fermer en partie une gare ou station, ou un point de division, entraîne le déplacement d'employés résidant à telle gare ou station ou à tel point de division, la Commission est autorisée à faire une enquête à la demande du ou des représentants desdits employés, et à ordonner à la compagnie d'indemniser ces derniers dans la mesure que la Commission juge convenable pour les pertes financières qu'ils subissent par le changement de résidence ainsi occasionné."

L'objet de cet article 179 est d'empêcher le chemin de fer de déplacer, fermer ou abandonner toute station ou point de division quand cela occasionne le déplacement d'employés, sans la permission de la Commission des transports et sans une indemnisation convenable de ses employés.

La modification proposée par la Fraternité prévoit les cas de soi-disant abandons "en partie".

En vertu de la proposition, il est facile de prévoir que plusieurs cas de réduction du personnel donneraient lieu à des controverses sur la question de savoir s'ils constituent des abandons "en partie". Il serait peu sage de recommander une mesure conçue dans un langage aussi vague et aussi peu précis.

Aucun cas de gêne présumée n'a été porté à l'attention de la Commission au cours des dernières années. Le seul cas rapporté s'est présenté à Big-Valley (Alberta), où le terminus du chemin de fer National-Canadien était censé avoir été abandonné. Pour faire ressortir les faits de cette cause et le traitement reçu, il est bon de citer le jugement de la Commission:

"D'après ce qui précède, il est clair que le National-Canadien n'a pas "abandonné" Big-Valley au sens propre du mot. Toutefois, les requérants prétendent que le maintien de ces hommes à Big-Valley n'est qu'un simple camouflage ayant uniquement pour but d'échapper à l'application de l'article 179.

"Alors, le vrai point à résoudre dans cette cause est de savoir si les requérants ont prouvé leur prétention à cet égard, car je suis convaincu que si tel était le cas, nous aurions le droit de décider que, selon la signification de l'article, le terminus a été abandonné."

Le porte-parole de la Fraternité a déclaré que l'objet de la modification est de protéger les employés contre les procédés indécents employés par les chemins de fer pour échapper à leurs obligations en laissant les abandons véritables paraître comme s'ils n'étaient que des changements dans l'exploitation. La loi, dans sa forme actuelle, semble donner une protection suffisante dans tels cas.

Nous ne recommandons aucune modification à l'article 179 de la Loi des chemins de fer.

21. CONSEIL DES PORTS NATIONAUX—CONSEILS CONSULTATIFS

Des mémoires provenant de trois différentes sources ont été présentés, demandant que la Commission royale recommande la création de conseils consultatifs locaux qui s'occuperaient des questions relatives aux ports nationaux.

Le mémoire soumis par le comité des transports du *Board of Trade* des Maritimes déclarait:

“On peut prévoir qu’au cours de la présente période d’après-guerre, la concurrence intensifiée entre les différents ports cherchera à attirer vers chacun le flot du trafic des importations et des exportations. La prospérité de Saint-Jean et d’Halifax dépend largement de la quantité de fret qui passe par ces ports. Néanmoins, si l’on excepte les chemins de fer qui desservent les ports et les agents maritimes ou les armateurs, l’organisation de la sollicitation du trafic et de la publicité est du ressort exclusif du Conseil des ports nationaux. Les arrangements actuels et la régie centralisée ne favorisent guère les intérêts des ports.

“Le présent comité estime qu’il est du plus haut intérêt pour les ports d’Halifax et de Saint-Jean que le gouvernement fédéral constitue des comités consultatifs locaux, composés de représentants des compagnies maritimes, du travail et des autorités municipales. Ces comités seraient chargés de dresser des plans, en collaboration avec les directeurs des ports, afin de répondre aux besoins futurs, de conseiller ces mêmes directeurs sur les questions relatives aux ports et qui sont d’un intérêt commun; ils seraient également chargés du travail de propagande dans les limites d’un budget raisonnable établi à cette fin.”

L’exposé de la ville de Québec et de la Chambre de commerce de Québec peut se résumer comme suit: l’administration actuelle du port de Québec n’est pas satisfaisante et les recommandations contenues dans le rapport de sir Alexander Gibb au sujet de l’institution de conseils consultatifs locaux devraient être adoptées.

Dans son mémoire, le *Board of Trade* d’Halifax déclare que la conduite de la *Canadian Pacific Steamship Limited* qui a déménagé ses navires d’Halifax à Saint-Jean, “a porté au point culminant une situation qui exige un examen critique et immédiat de la situation au port d’Halifax, au point de vue de son aménagement, des facilités qu’il offre et des mesures à prendre en vue de son développement et de sa prospérité future”. Le mémoire, qui énonce également que le port d’Halifax est le seul qui soit desservi par un unique chemin de fer, le National-Canadien, demande instamment la création d’un conseil consultatif local, conformément à la recommandation contenue dans le rapport de sir Alexander Gibb en 1932.

ÉTUDE DES FAITS

1. Le port d’Halifax

Voici, premièrement, ce qui concerne Halifax: les porte-parole de la ville déclarent que “la première mesure à prendre en vue de l’amélioration des conditions au port d’Halifax est d’instituer un conseil consultatif local suivant la recommandation contenue dans le rapport de sir Alexander Gibb en 1932. Ledit rapport énonce ce qui suit:

“Il conviendrait de donner aux directeurs de port une grande latitude, aussi longtemps qu’ils s’occuperont de réaliser le programme élaboré par l’autorité centrale. Il importe de ne pas chercher à amollir l’administration locale, puisque aucun contrôle central ne peut se substituer à une administration locale compétente et active, ni les connaissances spéciales, ni l’initiative des hommes d’affaires du lieu, lesquelles sont essentielles à la prospérité d’un port.

C’est pourquoi je recommande un conseil consultatif local. Il y a de très nombreux points d’administration qu’un tel conseil peut proprement envisager, comme la représentation des propriétaires privés de quais, des négociants et des détaillants du lieu, des consignataires ou des exportateurs de l’endroit, l’opinion des syndicats ouvriers, l’attitude des *Boards of Trade*, des Chambres de commerce, des halles au blé et autres semblables organisations commerciales, en plus des intérêts des armateurs.

Il sert utilement à lier le sort de la municipalité à celui du port; à assurer l'appui et le concours des députés de la région, du conseil municipal ou du gouvernement provincial, aux projets, et ainsi à prévoir et à résoudre les objections qui peuvent venir de tels domaines, ou à prévenir toute tentative qui pourrait nuire au port.

Il n'a pas son pareil pour établir les possibilités des marchés locaux, faire de la publicité et de la propagande et coopérer avec ceux favorisant l'essor industriel. Enfin, un conseil local sert utilement à enrayer la tendance à l'immuabilité ou à l'arbitraire des fonctionnaires plus ou moins permanents.

Le directeur du port serait d'office président du conseil, qui se réunirait régulièrement et que l'on consulterait pour toutes les questions touchant les aménagements proposés, la modification des droits et les changements importants dans le mode d'exploitation. Les membres du conseil auraient le droit d'amorcer la discussion sur les questions touchant la politique du port, et sur la question des droits, des frais, etc., mais non pas sur des questions purement administratives, et ils ne seraient revêtus d'aucun pouvoir exécutif.

Les délibérations du conseil consultatif, ainsi que ses recommandations, seraient soumises à l'autorité centrale, à laquelle les conseillers auraient le droit de s'adresser directement, mais non pas à tout autre ministère du gouvernement."

À la suite du rapport de sir Alexander Gibb, le Parlement adopta en 1936 la Loi sur le Conseil des ports nationaux, 1936. En vertu de cette loi, une autorité centrale était constituée, comme le recommandait le rapport, sous le nom de "Conseil des ports nationaux". Ce conseil fonctionne depuis. Ladite loi ne contient aucune disposition prévoyant un conseil consultatif pour chaque port, comme le recommandait le rapport. La question de constituer des conseils de ce genre fut à l'époque débattue au Parlement et le ministre de la Marine fit la déclaration suivante:

"Rien dans ce bill n'empêche l'établissement de bureaux consultatifs locaux, là où l'on pourra juger la chose nécessaire. D'un autre côté, nous avons pensé que l'administrateur du port suffirait comme agent de liaison et qu'il ne serait pas besoin de bureaux consultatifs locaux. Cependant, si le besoin s'en fait sentir... des bureaux consultatifs locaux seront nommés, ce que le texte de ce bill permet de faire."

On peut donc présumer que le gouvernement canadien ne perd pas de vue la possibilité de créer des conseils locaux lorsqu'il lui paraîtra sage de le faire pour la bonne application de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Il ne faudrait pas en conclure, cependant, que la création d'un conseil local suffirait à résoudre tous les problèmes et répondrait à tous les besoins qu'on attribue au port d'Halifax. Sur ce point particulier, le rapport de sir Alexander Gibb laisse entendre que le conseil local mentionné travaillerait en collaboration exclusive avec le directeur du port et l'autorité centrale (le Conseil des ports nationaux). La recommandation porte que le directeur du port serait président du conseil et que ce dernier aurait le droit de s'adresser directement à l'autorité centrale seulement. La proposition présentée en faveur d'Halifax va plus loin et demande que le conseil consultatif local puisse s'adresser au Ministre et qu'en outre, ses membres aient le droit de se rendre à Ottawa pour une entrevue avec le Ministre lorsqu'ils le jugent à propos, et ceci aux frais de l'État. Il semble qu'un organisme de ce genre fonctionnerait en dehors du cadre de l'autorité centrale et que son existence ne serait pas en tout point compatible avec le bon fonctionnement de l'organisme central. Le mémoire va plus loin en ajoutant: "Il est essentiel que l'on s'assure les services d'une personne possédant la compétence nécessaire et dont les fonctions consisteraient à voyager à l'étranger pour faire connaître les avantages du port d'Halifax et y attirer du trafic". Cela laisse supposer que la rémunération et les dépenses de la personne en question seraient acquittées par le gouvernement fédéral. Naturellement, le fait est que le port d'Halifax, comme le souligne l'exposé présenté

en sa faveur, ne fait pas autant d'affaires que les intéressés le voudraient et l'on demande au gouvernement de remédier à la situation en adoptant les mesures indiquées.

Il est difficile de voir comment on peut s'attendre que le gouvernement se charge de ces dépenses et organise la publicité dont il est question pour le port d'Halifax sans être obligé de faire la même chose pour tous les autres ports nationaux. Il ne fait aucun doute qu'au moins quelques-uns de ces ports insisteraient pour que l'on agisse de la même manière chez eux. Si l'État accédait à toutes ces demandes, il aurait bientôt un grand nombre d'employés qui voyageraient dans les pays étrangers pour solliciter du négoce en faveur de chaque port canadien, et, très souvent, ces ports se feraient concurrence.

Évidemment, le port d'Halifax a besoin de plus de trafic dans les deux sens. En ce qui concerne le trafic d'exportation, on a prétendu que les Chemins de fer nationaux du Canada acheminent une grande partie de leur trafic par Saint-Jean au lieu d'Halifax. Il est bon de se rappeler que l'acheminement des marchandises par voie ferrée est fixé par l'expéditeur et non par les autorités du chemin de fer. L'expéditeur choisit le port où il croit que ses marchandises seront manutentionnées le plus rapidement. Cela signifie, entre autres choses, que l'expéditeur doit être à peu près sûr que ses marchandises seront mises à bord du navire dans le plus bref délai possible. Ces desiderata ne peuvent se réaliser que si le port d'Halifax est desservi par les navires et pourvu des autres facilités nécessaires à la prompt réexpédition des marchandises. Évidemment, un conseil consultatif local comme celui que recommande le rapport de sir Alexander Gibb n'aurait pas l'autorité nécessaire pour répondre à ces exigences.

2. Le port de Québec

Le mémoire présenté en faveur du port de Québec demande également qu'un conseil consultatif local soit institué dans ce port, conformément à la recommandation du rapport susmentionné.

Ici également, il semble que les désavantages dont souffre le port de Québec sont de même nature que ceux dont on se plaint à Halifax, c'est-à-dire le manque de trafic dans le port. En ce qui concerne les mesures à prendre pour remédier à la situation, il faut dire ici, comme dans le cas d'Halifax, que la création d'un conseil local comme celui que préconise le rapport de sir Alexander Gibb ne produirait pas les conditions que les autorités de Québec sont désireuses d'obtenir.

CONCLUSIONS

Considérant la nature des besoins qui semblent exister dans les ports plus haut mentionnés, nous n'estimons pas opportun de recommander au gouvernement l'institution des conseils locaux proposés dans le rapport de sir Alexander Gibb.

En premier lieu, ces organismes ne répondraient pas aux besoins de l'heure. Si des conseils étaient constitués en certains endroits, il faudrait faire la même chose dans tous les ports. En deuxième lieu, le résultat de ces mesures ne serait probablement pas satisfaisant au point de vue des intérêts locaux parce que l'État, pas plus que ses employés, ne pourraient en rien favoriser un port canadien au détriment d'un autre ou des autres ports.

22. CANAL DE CHIGNECTOU

La province du Nouveau-Brunswick déclare que le canal de Chignectou devrait être aménagé et exploité sans exiger de droit de péage. Elle énonce dans son mémoire que ce canal fournirait un autre moyen de transport obviant aux difficultés que comporte le transport ferroviaire à longue distance et qu'il contribuerait à l'expansion de l'industrie dans la province.

La province de l'Île du Prince-Édouard est également d'avis que le canal de Chignectou devrait être construit. Les *Boards of Trade* de l'Île du Prince-Édouard et des Maritimes ont exprimé la même opinion dans leurs mémoires.

Le comité du transport du *Board of Trade* des Maritimes propose que "le projet concernant le canal soit de nouveau étudié à la lumière des conditions et des circonstances nouvelles afin d'en établir la valeur pratique".

Le 22 juin 1950, le *Chignecto Canal Committee* présentait aux membres du gouvernement fédéral un mémoire qu'il a ensuite soumis à la présente Commission royale. Les conclusions énoncées sont les suivantes:

"En terminant, nous alléguons que le canal de Chignectou devrait être aménagé pour les raisons suivantes:

1. Il avait été entendu, en 1864, lors de la Conférence de Québec qui a précédé la Confédération, et de nouveau à Londres, en 1866, que le canal serait établi. La promesse en avait été faite par les délégués du Canada aux représentants de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick afin d'encourager ces derniers à travailler en faveur de l'entrée de leur province respective dans la Confédération.
2. Plusieurs levés de l'isthme de Chignectou ont été effectués depuis 1822 et, sauf quelques divergences d'opinion d'ordre technique, tous les hydrographes s'accordent à dire que les travaux de génie nécessités par le canal sont de réalisation possible.
3. Les quatre provinces de l'Atlantique, dont deux sont des îles, sont aux prises avec les mêmes problèmes de transport. Il faut considérer que leur commerce interprovincial et leur commerce extérieur empruntent la voie maritime, tout comme les lignes de chemin de fer. Il est donc d'importance vitale pour l'économie de ces provinces de raccourcir les voies de communication maritimes entre les endroits commerciaux et d'éliminer les voies détournées.
4. De nombreuses industries, autrefois florissantes, mais qui n'ont pu supporter l'accroissement continu des frais du transport ferroviaire, ressusciteront grâce à ce canal. De nouvelles industries surgiront également sur les deux rives, dans la région de Chignectou. Les localités actuelles se développeront et les campagnes environnantes jouiront également d'une prospérité nouvelle. Les lignes de chemin de fer partageront une grande partie du nouveau trafic qui en résultera.
5. Ce canal réduira de 300 à 600 milles la distance maritime entre les ports de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick situés dans la Baie de Fundy et ceux du fleuve Saint-Laurent et des Grands lacs. Par conséquent, les frais de transport des marchandises qui circulent entre ces régions seront moins élevés. Ce canal permettra également d'établir de nouveaux débouchés pour les produits des Maritimes.
6. Il raccourcira la distance qui sépare les ports de l'Île du Prince-Édouard et les marchés de l'est des États-Unis, qui constituent d'importants débouchés pour les légumes et les produits de la pêche de l'Île, ce qui réduira les frais de transport.
7. Des communications maritimes directes et plus rapides seront ainsi établies entre les ports du nord du Nouveau-Brunswick et ceux de la Baie de Fundy entre lesquels l'isthme de Chignectou, d'une largeur de 18 milles, constitue une sorte de barrière."

Le *Chignecto Canal Committee* "ne cherche pas à faire instituer une nouvelle commission royale, ce qui provoquerait de nouvelles controverses et de nouveaux retards. Il demande plutôt, à la lumière des conditions présentes, que les autorités s'occupent, conformément aux recommandations de la Commission Surveyer, de faire dresser avec toute la célérité possible les plans et devis d'un canal pour vaisseaux à fort tirant d'eau dont la construction devrait être entreprise dans le plus bref délai possible".

COMMISSIONS ANTÉRIEURES

Comme le souligne le *Chignectou Canal Committee* dans son mémoire, la proposition n'est pas nouvelle. Il y a de nombreux rapports et levés et plusieurs commissions ont été constituées. Il suffira cependant d'étudier, en fonction du passé, le rapport en date du 9 novembre présenté par la commission la plus récente, la *Chignectou Canal Commission*, que présidait M. Arthur Surveyer. Les conclusions de ce rapport peuvent se résumer ainsi:

- a) Le projet est matériellement réalisable; il faudrait un canal pourvu d'écluses.
- b) La route désignée sous le nom de route Missiquash serait la plus économique et la plus satisfaisante.
- c) La construction de ce canal n'augmenterait guère le trafic maritime; elle aurait surtout pour résultat de mieux répartir le transport de certaines marchandises sur les tributaires immédiats du canal.
- d) Il existe de profondes divergences d'opinion sur la valeur du projet parmi les expéditeurs. Les exploitants de services de cabotage proclament que le canal projeté constituerait un grand avantage, alors que ceux qui ont des intérêts dans le système de communication déjà établi préfèrent ce dernier à tout autre.
- e) Si l'on considère l'entreprise simplement comme un stimulant du trafic maritime, parce que le canal constituerait une voie directe entre le golfe Saint-Laurent et la Baie de Fundy, le résultat immédiat et les intérêts qu'il servirait ne justifient pas les frais de l'entreprise.
- f) Comme voie maritime directe, il ne présenterait guère d'attraits pour les expéditeurs à cause des meilleures conditions de navigation qui existent plus au large. Il ne faudrait pas non plus, à cet égard, attacher trop d'importance à la distance.
- g) Le canal de Chignectou n'influerait probablement pas sur le commerce entre le Canada et les Antilles parce qu'il ne comporterait aucun avantage au point de vue de la durée du voyage et de la distance.

Ladite commission a par conséquent déclaré qu'elle "est fortement d'avis que le projet de construction d'un canal à Chignectou n'offre pas d'avantages nationaux ou locaux proportionnés au coût estimatif de l'entreprise".

COÛT ESTIMATIF

Lors des séances de la Commission Surveyer, le coût de deux différents projets fut estimé: le projet désigné comme projet n° 3, comportant un canal de 25 pieds de profondeur avec largeur de fond de 125 pieds et écluses de 500 pieds sur 60; le projet désigné comme projet n° 7, prévoyant un canal de 18 pieds de profondeur avec largeur de fond de 70 pieds et des écluses de 300 pieds sur 48. Le coût estimatif du projet n° 3, était établi à 39 millions de dollars, et celui du n° 7, à 23 millions de dollars. Le projet n° 3 pourrait servir pour les navires marchands, comme ceux que l'on utilisait pour le transport du gypse dans la Baie de Fundy en 1933. Le projet n° 7, devait comporter les mêmes aménagements que le canal Saint-Pierre, au Cap-Breton.

En décembre 1949, l'ingénieur maritime qui avait évalué le coût des deux entreprises pour la Commission Surveyer a fait une nouvelle estimation en se basant sur l'augmentation des frais et en est venu à la conclusion que le projet n° 3 coûterait au delà de 90 millions de dollars et le projet n° 7, 54 millions de dollars. Les frais estimatifs annuels auraient dépassé 6 millions et un tiers pour l'entreprise n° 3 et 4 millions pour l'entreprise n° 7.

NOUVELLES RAISONS DONNÉES EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION DU CANAL

Au cours des dernières années, on a donné deux raisons nouvelles en faveur de la construction du canal: (1) il constituerait une route plus économique pour le transport à Baltimore du minerai de fer provenant de Sept-Îles, dans le golfe Saint-Laurent; (2) il servirait à activer le commerce entre Terre-Neuve et les ports américains situés sur l'Atlantique. On a fait remarquer que l'usage de ce canal ne réduirait que de 140 milles la distance entre Sept-Îles et Baltimore. De plus, à cause des retards inévitables qu'occasionnerait la navigation à travers ce chenal étroit, sur une distance de 30 milles, et le passage des deux écluses, cela n'équivaudrait qu'à 85 milles. En outre, à cause de la longueur, de la largeur et du tirant d'eau des nouveaux navires qui servent au transport du minerai de fer, il faudrait que le canal ait au moins 36 pieds de profondeur, des écluses de 700 pieds de longueur et de 85 pieds de largeur pour en permettre le passage. La Commission royale est informée qu'il est impossible d'évaluer, même approximativement, le coût d'un canal de dimensions suffisantes pour accommoder ces gros cargos de minerai; par ailleurs, on peut difficilement imaginer que l'on recourrait à de plus petits navires, simplement pour épargner 85 milles de route sur une distance maritime totale de 1,300 milles.

En ce qui concerne le trafic de Terre-Neuve, la distance épargnée entre Saint-Jean (T.-N.) et Saint-Jean (N.-B.), en passant par le canal projeté serait de 94 milles. En tenant compte des retards occasionnés par la traversée du canal et des écluses, le temps épargné sur le parcours équivaldrait à 36 milles seulement.

La distance entre Saint-Jean de Terre-Neuve et Boston compterait 100 milles de plus par le canal que par la route directe; entre Saint-Jean (T.-N.) et New-York, 140 milles de plus. Entre n'importe quel port du littoral occidental de Terre-Neuve et Saint-Jean (N.-B.), la distance, par voie du canal, serait raccourcie de 200 milles; mais même de ces ports, la distance jusqu'à Boston ou autre port plus au sud ne serait nullement abrégée.

L'étude du projet, au point de vue économique, faite par la Commission Surveyer en 1931, a démontré que l'économie réalisée dans les frais de transport, par unité, serait si peu élevée que, pour solder les frais annuels résultant de la construction du canal et en faire une entreprise lucrative, "il faudrait que le trafic excède la capacité annuelle moyenne dudit canal".

Les frais annuels prévus au temps de la Commission Surveyer étaient d'environ 2 millions et trois quarts pour le projet n° 3 et de 1.8 million pour le projet n° 7. On remarquera que d'après les estimations de 1949, les frais annuels auraient été triplés.

CONCLUSIONS

Il va de soi que les conditions ont grandement changé depuis que les diverses commissions ont présenté leurs rapports au cours des années qui ont précédé 1931. Une partie du transport se fait maintenant par camions dans la région, ce qui n'entraîne pas dans les considérations des rapports antérieurs. En substance, les conditions sont à peu près les mêmes qu'en 1931 (sauf que le transport par camion a pris de l'envergure depuis) lorsque la Commission Surveyer déclarait "qu'il y aurait plutôt une meilleure répartition du transport de certaines marchandises sur les tributaires immédiats du canal".

Les preuves ne sont certainement pas suffisantes pour justifier la Commission royale de recommander une mise de fonds d'au moins 100 millions, comportant des frais annuels qui atteindraient presque 6 millions et demi, surtout si l'on considère que le canal ainsi construit n'aurait probablement pas les dimensions requises pour certaines catégories de transport. Le canal de Chignectou projeté ne peut se comparer à ceux de la région des Grands lacs où il n'existe aucun autre moyen de transport par voie d'eau et où le trafic maritime est intense.

RECOMMANDATIONS

Pour les raisons déjà mentionnées, la présente Commission royale ne peut recommander la construction du canal de Chignectou.

23. EXPLOITATION DU SERVICE DE TRANSBORDEMENT BORDEN-TORMENTINE À L'ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD

Les termes de la Confédération sous le régime de laquelle la province de l'Île du Prince-Édouard a été réunie au Canada en 1873, portent ce qui suit:

“Un service convenable de bateaux à vapeur transportant les malles et passagers, qui sera établi et maintenu entre l'Île et les côtes du Canada, l'été et l'hiver, assurant ainsi une communication continue entre l'Île et le chemin de fer Intercolonial, ainsi qu'avec le réseau des chemins de fer du Canada.”

L'un des principaux sujets dont la province de l'Île du Prince-Édouard a saisi la présente Commission royale concerne le service de transbordement des véhicules entre Borden et Tormentine, qui constitue le seul lien avec le réseau des chemins de fer du Canada. L'État est propriétaire de l'unique service de transbordement des véhicules à cet endroit, mais la direction et l'exploitation en sont confiées aux chemins de fer Nationaux du Canada.

Le brise-glaces *M. V. Abegweit* est parfaitement aménagé pour le transport du fret, des passagers, des automobiles et des camions. Lorsqu'il a besoin de réparations, le vieux transbordeur à vapeur *Prince Edward Island* est utilisé. Construit en 1917, il assure également un service auxiliaire au cours de l'un des principaux événements annuels qui se déroulent dans l'île, l'*Old Home Week*.

Les plaintes suivantes ont été formulées:

Un seul navire transbordeur ne peut suffire au trafic.

Les autorités du National-Canadien administrent et exploitent le service de transbordement tout comme s'il faisait partie du chemin de fer.

On a prétendu que cela constituait un désavantage pour le trafic en direction ou en provenance de l'île, trafic au sujet duquel certaines statistiques figurent ci-après.

Le gouvernement de l'Île du Prince-Édouard a formulé les recommandations suivantes pour résoudre le problème:

Un navire transbordeur de plus est absolument nécessaire au transport du fret, des automobiles et camions;

L'exploitation dudit service de transbordement devrait être enlevée au National-Canadien et confiée soit au ministère des Transports, soit à une commission de transbordement indépendante.

En ce qui concerne le besoin d'un deuxième bateau-passeur, la province a présenté de nombreux éléments de preuve sur l'augmentation du trafic comme suit:

Trafic-marchandises	1918	—	10,125	wagonnées
“	1921	—	15,702	“
“	1925	—	21,592	“
“	1935	—	24,657	“
“	1947	—	49,312	“
“	1948	—	52,620	“
 Trafic-voyageurs	 1941	 —	 157,316	 passagers
“	1948	—	185,240	“
 Automobiles	 1926	 —	 4,296	
“	1941	—	25,093	
“	1948	—	45,698	
 Camions	 1944	 —	 535	
“	1948	—	4,240	

De nombreuses plaintes sur les retards dans le service ont été portées, surtout par des touristes qui ont dû attendre pour entrer dans l'île ou en sortir à cause de l'insuffisance du transport fourni par un unique bateau-passeur.

La province a fait allusion aux constatations de la Commission Duncan à l'effet que le service de transbordement était insuffisant en 1925 et à l'aveu des autorités ferroviaires, qu'il faudrait prendre des mesures pour l'améliorer, soit en ajoutant un autre transbordeur soit en affectant un autre navire au transport exclusif du fret. Il a été donné suite à cette recommandation en mettant en service le *Charlottetown*, remplacé ensuite par l'*Abegweit*.

La Commission Sirois déclarait en 1938 qu'un service de transbordement raisonnable avait été fourni et des améliorations suffisantes effectuées de temps en temps. Cependant, le gouvernement de l'île souligne que les circonstances ont grandement changé depuis la Commission Duncan en 1925 et la Commission Sirois en 1938. Le trafic des marchandises a doublé, le transport des passagers s'est largement accru; le trafic des automobiles et des camions s'est multiplié plusieurs fois.

Tout indique que les faits exposés par la province sont indiscutables.

Dans son plaidoyer final, l'avocat de la province a déclaré que la situation s'est beaucoup améliorée depuis les audiences régionales de la Commission à Charlottetown. Voici quelques améliorations: (1) Le taux exorbitant exigé des camions a été réduit de \$30 par camion à \$3 pour passage simple et à \$4 pour voyage aller et retour; (2) un second navire transbordeur, le *Prince Edward Island*, a été mis en service pour les mois d'été, du 15 juin au 15 septembre, mais le ministre des Transports a laissé entendre que si ce navire ne faisait pas ses propres frais, ce serait la fin du service d'un deuxième transbordeur au cours de l'été.

La province estime qu'un second bateau-passeur devrait être mis en service durant l'été, que ce soit une "entreprise payante" ou non, et qu'il ne s'agit pas là d'une question commerciale mais plutôt d'un "service d'intérêt national".

Les allégations de la province ont été résumées par son conseiller juridique comme il suit:

1. Le gouvernement fédéral a l'obligation de fournir un service de transbordement de façon à répondre aux exigences du trafic accru; la mesure récente prise par le gouvernement, en 1950, et qui a consisté à mettre un second transbordeur en service pour les mois d'été constitue une reconnaissance partielle de cette obligation;

2. La province, en raison de désavantages géographiques, manque de moyens de transport et, par conséquent, la Commission royale devrait recommander que le gouvernement fédéral fournisse un deuxième navire transbordeur pour les mois d'été, que celui-ci rentre ou non dans ses frais d'exploitation, et que ce soit là une "mesure permanente".

La province se reporte à la recommandation de la Commission Duncan à l'effet que "le service du bateau-passeur ne devrait pas être compris dans les frais d'exploitation du chemin de fer, mais devrait être exploité par l'administration ferroviaire sous un compte distinct pour le ministère". La Commission Duncan ajoute: "Nous sommes d'avis qu'à cause de son association avec les comptes de chemin de fer, le compte de ce service ne reçoit pas toute l'attention qu'il devrait".

CONCLUSIONS

1. Les preuves démontrent clairement: a) que le service de transbordement a été trop étroitement rattaché à l'horaire des trains; b) que le service de transbordement est considéré par l'administration ferroviaire comme partie du service ferroviaire plutôt que comme moyen de transport pour les gens de la province; et c) que l'attitude des autorités du chemin de fer en ce qui regarde les camions et les autobus, y compris l'accès au quai de ces deniers, ainsi que le tarif excessif exigé jusqu'à tout récemment des camionneurs, sont un indice de conditions non satisfaisantes.

(NOTE: Depuis que le précédent paragraphe a été rédigé, la Commission royale a été informée, le 23 janvier 1951, que les chemins de fer Nationaux du Canada ont convenu d'abolir les droits de quai jusque-là exigés des autobus qui se rendent au transbordeur.)

2. L'île est tributaire du service de transbordeur; par conséquent, celui-ci doit être réorganisé périodiquement de façon à répondre aux besoins raisonnables du trafic en provenance ou en direction de l'île.

3. Cela s'applique particulièrement au tourisme, qui est d'une grande importance pour la province, et qui sera naturellement entravé à moins que le service ne réponde aux besoins durant les mois d'été.

4. La province a clairement établi l'insuffisance d'un seul bateau-passeur durant les mois d'été, et un autre capable de transborder les automobiles devrait fonctionner à partir du 15 juin jusqu'au 15 septembre. On devrait se baser, non pas sur le principe qu'un second transbordeur est financièrement avantageux ou non, mais plutôt sur le fait qu'un transbordeur additionnel est nécessaire pour répondre aux besoins de la circulation. Les horaires, la durée de la période de fonctionnement et la façon dont les traversées correspondront à l'horaire des trains pourront être fixés après une certaine période d'essai.

5. Il paraît évident que le service de transbordement Tormentine-Borden n'a pas donné satisfaction dans le passé.

RECOMMANDATIONS

1. La Commission royale recommande qu'un service de transbordement répondant aux exigences raisonnables du trafic soit assuré entre Borden et Tormentine.

2. Cela nécessitera la mise en service, durant les mois d'été, d'un bateau-passeur additionnel pouvant transporter des automobiles.

3. Le gouvernement fédéral devrait fréquemment étudier la situation en matière de trafic afin de constater si le service de transbordement est suffisant.

24. SERVICE DE TRANSBORDEMENT ENTRE WOOD-ISLAND ET CARIBOU

ET

SERVICE DE TRANSBORDEMENT PROJETÉ ENTRE WEST-POINT ET
BOUCTOUCHE

Durant les audiences tenues à Charlottetown, deux mémoires ont été présentés au sujet des services de transbordeurs entre l'île du Prince-Édouard et le continent, autres que ceux de Borden-Tormentine.

Le premier mémoire est celui de la *Northumberland Ferries Limited* qui assure le service d'un transbordeur faisant la navette entre Wood-Island (Île du Prince-Édouard) et Caribou (Nouvelle-Écosse). La compagnie se plaint de ce que le bac est dans un tel état qu'il faudra bientôt le remplacer par un neuf, qu'elle n'a pas les fonds requis à cette fin, et qu'elle a besoin d'un matériel supplémentaire, vu qu'il arrive parfois que les véhicules à destination et en provenance de l'île sont retenus et forment de longues queues. Elle déclare aussi que les ports terminus ont besoin d'être dragués, qu'il lui faut un plus grand nombre d'aides à la navigation et qu'elle devrait avoir un surcroît d'installations de bassins lui permettant de continuer son service pendant la nuit, à titre de solution provisoire à l'arrêt du trafic. La compagnie reçoit des subventions par l'intermédiaire de la Commission maritime canadienne.

Le second mémoire est celui de la *West Point Ferries Limited*, constituée en société dans le but d'assurer un service de transbordement entre West-Point (Île du Prince-Édouard) et Bouctouche (Nouveau-Brunswick). La compagnie allègue que le parcours Borden-Tormentine ne fournit pas un service suffisant à l'extrémité occidentale de l'île, que le service de transbordement entre Wood-Island et Caribou n'est d'aucune utilité à la partie occidentale de l'île, qu'un service de transbordement entre West-Point et Bouctouche mettrait la partie ouest de l'île sur le même pied que la partie est, donnerait accès à de plus nombreux marchés, et augmenterait fortement le volume du tourisme dans l'île. La compagnie a demandé à la Commission maritime canadienne une subvention qui lui permettrait de se lancer dans l'entreprise projetée, mais sa demande a été rejetée. En demandant à la Commission royale de conseiller l'octroi d'une subvention, la compagnie a déclaré qu'il conviendrait de baser sa décision sur la nécessité du nouveau service, et non sur les frais en jeu.

Dans son mémoire, le gouvernement de l'île du Prince-Édouard appuie le projet de service de transbordement entre West-Point et Bouctouche, et les *Boards of Trade* de l'île font de même. D'après ces derniers, le service projeté devrait disposer de bateaux plus grands, effectuant des traversées plus fréquentes, plus précoces et plus tardives. Les ports terminus de Wood-Island et de Caribou devraient être pourvus de quais et d'installations améliorés.

CONCLUSIONS

Dans chacune de ces causes, le point le plus important est celui d'obtenir des secours financiers. Pour régler les questions de ce genre, un organisme a été constitué, savoir la Commission maritime canadienne qui, si l'intérêt public l'exige, réglera chacune des demandes selon sa valeur intrinsèque, en tenant compte comme il convient des frais en jeu.

Qu'il s'agisse du service actuel assuré entre Wood-Island et Caribou, ou du service projeté entre West-Point et Bouctouche, nulle recommandation particulière ne peut être faite. Les projets de ce genre doivent être étudiés

par le gouvernement du Canada à la lumière de la haute importance du tourisme pour l'île du Prince-Édouard, aussi bien que du total des frais en jeu dans chaque cas.

La question du besoin d'un surcroît d'installations aux ports terminus est l'affaire de techniciens du ministère des Transports.

25. QUESTIONS RELATIVES AU PORT DE LOUISBOURG (N.-É.)

D'après le *Board of Trade* de Louisbourg, le régime actuel des tarifs-marchandises et la position géographique de ce port par rapport aux chemins de fer imposent un désavantage à ce dernier, situé qu'il est sur le littoral est du Cap-Breton (N.-É.). Bien que Louisbourg soit le seul port d'hiver du Cap-Breton, son progrès a été entravé par la disposition du réseau ferroviaire dans cette région. Le *Board of Trade* a fait observer que la compagnie du chemin de fer Intercolonial a fait passer ses voies par le nord pour atteindre Sydney (N.-É.); que, malgré qu'on ait étudié un tracé pour la construction du chemin de fer le long de la côte est, cette ligne n'a été aménagée que jusqu'à St. Peters (N.-É.), et que, pour arriver par rail jusqu'à Louisbourg, il faut prendre la ligne de l'Intercolonial du réseau du National-Canadien jusqu'à Sydney, puis celle du Chemin de fer Sydney et Louisbourg, ce qui augmente les frais de transport. Le mémoire souligne en outre qu'en matière d'expéditions à destination ou en provenance de Terre-Neuve, le port de Louisbourg ne remplace pas celui de North-Sydney lorsque ce dernier est bloqué par les glaces, au contraire des ports d'Halifax et de Saint-Jean. En effet, les taux additionnels exigés par le Chemin de fer Sydney et Louisbourg interdisent de se servir du port de Louisbourg.

Le Chemin de fer Sydney et Louisbourg n'est pas partie du réseau du National-Canadien; il appartient à la *Dominion Steel and Coal Company* et fait payer, sur les marchandises transportées en transit, des taux distincts qui s'ajoutent à ceux du National-Canadien. Il est assujéti à la Loi des chemins de fer, à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et relève de la Commission des transports.

Le *Board of Trade* propose "qu'on forme une seule zone de la région s'étendant le long de la côte est du Cap-Breton, de Little-Bras-D'or à Louisbourg, avec un seul taux de transport, pour le trafic entrant et sortant". A l'appui de cette proposition, il déclare en outre: "Ce zonage permettrait aux pêcheurs de la côte est de cette région de charger leurs prises dans la localité qui leur convient le mieux, et les vaisseaux naviguant sur cette côte pourraient relâcher au port de Louisbourg, sans frais supplémentaires ni retards ni dommages causés par les glaces." L'une des principales raisons qui militent en faveur de Louisbourg, c'est "qu'il est ouvert toute l'année et qu'il est le seul port du Cap-Breton pouvant manutentionner les marchandises à destination ou en provenance de Terre-Neuve, quand la glace rend les ports de North-Sydney et de Sydney inaccessibles au transbordeur des chemins de fer Nationaux du Canada."

CONCLUSIONS

En proposant de former une zone à taux unique dans une partie de la côte est du Cap-Breton, le *Board of Trade* ne tient pas compte de ce que le Chemin de fer Sydney et Louisbourg est une compagnie d'intérêt privé. L'application du remède proposé, c'est-à-dire l'établissement d'un groupe à taux unique pour ce territoire, signifierait qu'il faudrait inclure Louisbourg dans le groupe régi par les taux de Sydney, et que le National-Canadien devrait verser à la *Dominion Steel and Coal Company*, propriétaire actuelle du chemin de fer, toutes les recettes de cette ligne. Ainsi, le National-Canadien devrait

prendre à son compte tous les frais subis du fait de la formation, dans ce territoire, d'une zone à taux unique. Comme il existe une vingtaine d'autres petites compagnies ferroviaires au Canada, l'adoption du principe proposé par le *Board of Trade* finirait par aboutir à ce que le National-Canadien, et dans quelques cas le Pacifique-Canadien, devraient couvrir tous les frais subis du fait de l'abaissement des taux d'autres chemins de fer à égalité des groupes de taux communs aux deux réseaux principaux. Il est impossible de recommander une telle méthode. Ailleurs dans le présent rapport, il est question des taux communs à plusieurs lignes. Comme nous l'avons souligné plus haut, le Chemin de fer Sydney et Louisbourg et la réglementation de ses taux sont du ressort de la Commission des transports.

26. NOUVEL EMPLACEMENT PROJETÉ DE LA GARE À MARCHANDISES DE MONCTON

La Commission d'aménagement de la région métropolitaine de Moncton a déclaré, dans un mémoire présenté à la Commission royale, que la position de la gare au cœur de la ville était une cause de fumée, de saleté et de bruit et que la voie ferrée principale, en coupant des rues de la ville, donnait lieu à dix passages à niveau dangereux (dont huit au centre de la ville), à onze rues en cul-de-sac détournant le courant normal de la circulation et entravant l'expansion de la ville, à deux laids passages inférieurs et à deux vieux ponts sur voie.

D'après les grandes lignes du plan tracé par la Commission d'aménagement, les voies de la gare à marchandises seraient peu à peu transportées ailleurs, les passages à niveau et les rues en cul-de-sac disparaîtraient, la fumée, la saleté et le bruit, ainsi que les ponts et les passages inférieurs seraient supprimés.

Le président de la Commission d'aménagement a avoué qu'il s'agissait là d'un "plan radical", mais il a soutenu que ce plan avantagerait non seulement la ville, mais aussi le chemin de fer, et que la réalisation du plan dépendait plutôt de pourparlers avec les représentants du chemin de fer que de l'adoption d'une loi. Au dire de la Commission, il lui manque les fonds, le personnel et les moyens requis pour l'examen du projet qui comporte une étude de l'aspect économique de la question ainsi que les frais d'immobilisation. Le témoin a souligné que le plan avait une envergure beaucoup plus vaste que ceux dont la Commission des transports s'occupe d'habitude, et il a ajouté:

"Elle examine d'habitude la question de la suppression d'un ou de deux passages à niveau, quelquefois peut-être de trois dans une localité donnée, mais il s'agit ici d'un plan radical qui prévoit la suppression de dix passages d'un seul coup, non en étageant les voies, mais en déplaçant tout d'une pièce la ligne principale du chemin de fer."

La Commission d'aménagement a exprimé le vœu que le rapport de la Commission royale mentionne en termes précis cette question, avec recommandation qu'une étude officielle en soit confiée à un comité mixte d'enquête technique composé de quatre ingénieurs nommés par la municipalité, le chemin de fer, la Commission des transports et le ministère des Transports, et aussi que soit étudiée l'opportunité d'élargir les pouvoirs attribués à la Commission des transports en vertu de la Loi des chemins de fer, de manière qu'elle "soit autorisée à entreprendre ou à faire entreprendre des études de ce genre, et à recommander des mesures correctives à prendre en vue d'améliorer la sécurité, la commodité et les conditions de vie dans les districts intéressés".

CONCLUSIONS

Il semble que, si une municipalité réussit à étayer une cause dans une affaire de ce genre et à prouver que le plan proposé serait au bénéfice de la localité comme du chemin de fer, les deux parties devraient en discuter entre elles, plutôt que de recourir à l'adoption d'une mesure législative.

Quant à la proposition de créer un comité mixte d'enquête technique, il est certain que le recours des ingénieurs s'imposerait dans toutes négociations de ce genre.

27. SAINT-JEAN COMME POINT D'ACHEMINEMENT

Avant que le chemin de fer Intercolonial eût été englobé dans le réseau du National-Canadien, les expéditeurs avaient le choix de faire acheminer, soit *via* Saint-Jean (N.-B.) soit *via* Sainte-Rosalie (P.Q.), les marchandises envoyées de gares situées sur l'Intercolonial dans les provinces Maritimes, à destination de gares canadiennes des lignes du Pacifique-Canadien. Le *Board of Trade* des provinces Maritimes a allégué que ce privilège offrait le choix d'un second itinéraire aux personnes et aux entreprises industrielles de ces provinces pour faire acheminer leurs marchandises. En 1925, après avoir englobé l'Intercolonial dans son réseau, le National-Canadien annula le privilège du second itinéraire, prévu dans certains tarifs. Cet acte élimina virtuellement Saint-Jean comme lieu d'acheminement du trafic à destination de l'ouest, car le National-Canadien transporta sur ces propres lignes presque toutes les marchandises provenant de gares de son réseau dans les provinces Maritimes, et destinées à des points où il faisait concurrence au Pacifique-Canadien. En agissant ainsi, il se bornait à suivre l'exemple d'autres chemins de fer du continent, qui transportaient le plus loin possible les marchandises provenant de points sur leurs propres lignes, avant de les remettre à un autre voiturier.

Cependant, la Commission des transports, sur la plainte de certains expéditeurs des provinces Maritimes, suspendit l'application des tarifs du National-Canadien qui avaient annulé le privilège de faire acheminer les marchandises par Saint-Jean ou par Sainte-Rosalie (1926, 32 C.R.C. 37).

En vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, promulguée en 1927, les anciens tarifs furent remplacés par des nouveaux le 1^{er} juillet 1927. Sur quoi, le National-Canadien présenta de nouveau des tarifs qui ne tenaient pas compte d'un second itinéraire de transport vers des points où le National-Canadien faisait concurrence au Pacifique-Canadien.

Après que le National-Canadien eut pris cette mesure, les expéditeurs des provinces Maritimes présentèrent à la Commission des transports une demande visant surtout au rétablissement du privilège du second itinéraire, sous sa forme d'avant 1925. La Commission émit une ordonnance à cet effet.¹ La Cour suprême décida en appel² que la Commission, en vertu de la loi, n'avait pas compétence pour ordonner des abaissements de taux sur les marchandises acheminées vers des points à l'ouest de Montréal et provenant de gares du National-Canadien (sur le réseau duquel les réductions sont obligatoires), *via* Saint-Jean, puis de là par des lignes du Pacifique-Canadien (sur le réseau duquel les réductions ne sont que facultatives), mais que la Commission était libre d'ordonner des réductions de taux sur les marchandises acheminées *via* Sainte-Rosalie, point de jonction du National-Canadien.

Le *Board of Trade* des provinces Maritimes a fait allusion au rapport de la Commission Duncan, d'après lequel la Commission des transports est disposée à continuer d'étudier la question de maintenir les points d'acheminement

¹ C.N.R. c. Nouvelle-Écosse, 1927, 34 C.R.C. 207.

² C.N.R. c. Nouvelle-Écosse, 1928, S.C.R. 106.

facultatif de Saint-Jean et de la jonction Sainte-Rosalie. Il fait valoir qu'aucune des recommandations de la Commission Duncan ne visait à faire retirer ce privilège d'acheminement des marchandises. En conséquence, il a proposé un amendement à l'article 9 de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, dont l'effet serait d'autoriser la Commission des transports à ordonner l'acheminement des marchandises via Saint-Jean ou via Sainte-Rosalie, au choix.

Dans la mesure où il se rapporte à la question, le susdit projet d'amendement se lit ainsi:

"Ajouter le nouveau paragraphe 5 suivant:

5. Lorsqu'un mouvement de marchandises semblable aux mouvements préférés prévus dans la présente loi s'opère sur quelque parcours continu auquel s'appliquait quelque tarif commun de taxe ou de taux en vigueur antérieurement à l'application de la présente loi, ce mouvement sera censé être un mouvement préféré, si les autres compagnies possédant ou exploitant des lignes ferroviaires dans le territoire choisi, ou des lignes y pénétrant, se conforment aux taux statutaires mentionnés à l'article 7 de la présente loi."

"Ajouter le nouveau paragraphe 6 suivant:

6. A la demande de toute compagnie ou personne désirant expédier des marchandises sur quelque parcours continu dans le territoire choisi et nécessitant des mouvements semblables aux mouvements préférés, sur un parcours que la Commission estime raisonnable et satisfaisant, ou sur toute partie de ce parcours, la Commission peut, subordonnément aux dispositions de la présente loi, recommander une taxe ou des taxes applicables audit parcours continu après que les autres compagnies mentionnées au présent article auront accepté l'application de la présente loi. Advenant que les compagnies ne puissent s'entendre sur l'établissement des montants des taxes, la Commission peut, par ordonnance, établir le montant ou les montants de la taxe ou des taxes, et fixer la date à laquelle la taxe ou les taxes entreront en vigueur."

Le Pacifique-Canadien est en faveur de la modification proposée.

Le National-Canadien s'y oppose énergiquement pour les raisons suivantes:

- 1° A l'heure actuelle, les marchandises envoyées de gares du National-Canadien à destination de gares du Pacifique-Canadien situées à l'ouest de Montréal ne peuvent être acheminées que par Sainte-Rosalie, mais s'il était permis de les acheminer aussi par Saint-Jean, l'expéditeur pourrait confier le transport à courte distance au National-Canadien et le transport à longue distance au Pacifique-Canadien.
- 2° Les réseaux du Canada et des États-Unis ont pris pour principe qu'une compagnie ne devrait pas être astreinte à n'accepter que les petits parcours pour le transport des marchandises.
- 3° La question des points de passage est une question de grande envergure, qui mérite de faire l'objet d'une étude complète; il n'est ni équitable ni juste de n'envisager qu'un seul cas particulier, vu qu'il se présente de nombreuses circonstances où le National-Canadien est aussi désavantagé que l'est le Pacifique-Canadien dans l'affaire qui nous occupe. Une recommandation judicieuse ne saurait être faite à cet égard qu'après une longue étude appuyée sur de nombreuses preuves d'ordre technique.
- 4° Aucun fait probant ne vient justifier la recommandation d'adopter la modification proposée.

5° Le trafic-marchandises actuel dont dispose le National-Canadien serait détourné au profit du Pacifique-Canadien.

6° C'est à la Commission des transports qu'il appartient de régler la question des points de passage.

CONCLUSIONS

Il ressort de la décision de la Cour suprême du Canada (N.-C. c. Nouvelle-Écosse, 1928, S.C.R. 106) que, dans l'état actuel de la loi, la Commission des transports ne peut pas prescrire l'acheminement facultatif des marchandises et autoriser le Pacifique-Canadien à obtenir la subvention payable en vertu de la loi.

Si le point de passage était libre, le National-Canadien pourrait être contraint de ne transporter les marchandises que sur de courtes distances.

Nous déconseillons d'apporter à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes la modification proposée par le *Board of Trade* des provinces Maritimes.

28. APPLICATION AU NORD ONTARIEN DES TAUX DU BARÈME "A" OU TAUX URBAINS

Comme nous l'avons expliqué dans la section intitulée "Tarifs de distribution", une échelle de ces taux, désignée aussi sous le nom de taux du barème "A" ou "taux urbains" se trouve en vigueur pour le transport des marchandises entre les grandes villes de l'Ontario et du Québec, et des points du territoire limité à l'ouest par Windsor (Ontario), à l'est par Montréal (P.Q.), et au nord par une ligne tracée de Montréal au Sault-Sainte-Marie (Ontario).

Cette échelle s'applique aussi d'un point à l'autre de l'*Ontario Northland Railway*, qui appartient à la province de l'Ontario mais n'est pas assujéti à la Loi des chemins de fer ni ne relève de la Commission des transports, sauf en ce qui concerne un petit tronçon de la ligne pénétrant dans la province de Québec. Mais cette échelle ne s'applique pas en même temps à cette ligne et à d'autres.

La Commission des transports a prescrit les taux du barème "A" dans ses jugements relatifs à "la cause des tarifs internationaux", en 1907. L'échelle établissait la péréquation des taux alors exigibles sur les lignes des États-Unis pour le transport des marchandises entre Détroit et Port-Huron (Michigan) et Buffalo (New-York) d'une part, et des localités canadiennes d'autre part, pour la raison que les expéditeurs devraient bénéficier des mêmes taux que ceux que les chemins de fer du Canada accordaient aux expéditeurs des États-Unis. L'état de concurrence qui résultait de ce que les lignes des États-Unis elles-mêmes pénétraient au Canada, dans le sud de l'Ontario et même jusqu'à Cornwall et Ottawa (Ontario) et Montréal (P.Q.), incita la Commission à supprimer la disparité injuste qui existait en 1907 entre les taux de transport d'un pays à l'autre et ceux de transport d'un point à l'autre du Canada. Le territoire d'application de ce régime se bornait à des endroits situés en bordure et au sud de la rivière Ottawa, mais il fut étendu en 1922 jusqu'au Sault-Sainte-Marie.

Au nord et à l'ouest de ce territoire, les taux des marchandises transportées au sud de l'Ontario et à Montréal, ou en provenant, étaient établis au moyen de "suppléments" s'ajoutant aux taux de North-Bay, dans certains cas et, dans d'autres cas, d'une manière qui les rapprochait des taux milliaires normaux.

L'*Ontario Mining Association* se plaint des taux élevés exigés dans ce territoire, pour le transport des explosifs, du fer, de l'acier et des produits chimiques, sur tous lesquels pèsent des taux de catégories ou des taux de

denrées apparentés aux taux de catégories. Elle rappelle le principe de la péréquation, dans le cas présent, entre l'Ontario septentrional et l'Ontario méridional. Elle établit par des comparaisons que les taux de Montréal au nord de l'Ontario dépassent de 9·4 à 38·5 p. 100 ceux de Montréal au sud de l'Ontario.

L'Association formule les remarques et les observations suivantes:

"A nos yeux, il y a longtemps que les chemins de fer auraient dû étudier la question d'étendre à d'autres localités de l'Ontario le barème des taux en vigueur dans le sud de la province. L'industrie et l'agriculture ont pris un essor si vaste depuis l'application du barème "A" en 1907 et même depuis qu'il a été étendu en 1922, que l'élargissement de son champ d'application nous paraît maintenant justifié."

Quant aux taux appliqués à l'*Ontario Northland Railway*, l'Association déclare:

"Ces taux sont si élevés qu'ils vont jusqu'à dépasser de 46 p. 100 ceux du barème "A", mais nous ne les présentons pas à votre examen, car nous croyons savoir que votre enquête porte uniquement sur les questions de transport relevant du gouvernement fédéral. A cet égard, nous signalons toutefois le fait que, en ce qui concerne les taux communs de transport jusqu'à des points de l'*Ontario Northland Railway*, les chemins de fer participants, y compris ce dernier qui appartient à la province, ne relèvent pas de la Commission canadienne des transports, anomalie qui nous paraît manifestement injuste."

CONCLUSIONS

En ce qui concerne les taux communs aux chemins de fer actuellement assujettis à la Loi des chemins de fer et l'*Ontario Northland Railway*, la situation est telle que l'a exposée l'Association. Vu que la Commission des transports n'a pas juridiction sur ce dernier, elle n'a pas, cela va de soi, la faculté de prescrire un abaissement des taux d'entier parcours, même si elle a juridiction sur les autres lignes. Nous n'avons aucune recommandation à présenter à ce sujet.