

## EXPLANATORY NOTE

### Proposal

By this Order, Her Excellency the Governor in Council (GIC), on the recommendation of the Minister of Transport, pursuant to section 40 of the *Canada Transportation Act*, rescinds on its own motion Determination No. R-2018-23 of February 16, 2018, of the Canadian Transportation Agency and consequently dismisses the petition of Moose Consortium.

### Background

#### *Section 40 of the Canada Transportation Act (Act)*

Section 40 permits the GIC to, at any time, either on petition of a party or an interested person or on its own motion, vary or rescind a decision of the Agency. Any order the GIC makes is binding on the Agency and all parties.

#### *Agency Decision*

The City of Ottawa (the City), conducting business as Capital Railway, is a federally regulated railway, and subject to the *Canada Transportation Act*. In February 2018, the Agency found that the City had dismantled a section of the Ottawa River Line between Bayview Station and the Prince of Wales Bridge without following the discontinuance provisions of the Act and ordered the City to either:

1. Take the steps necessary to restore the Ottawa River Line and the Prince of Wales Bridge to a point where it could be made operable within 12 months of an Agency Order pursuant to Division IV of the Act, or
2. Initiate and complete the discontinuance process established in Division V of the Act.

#### *Moose Consortium's Petition*

In September 2018, Moose Consortium petitioned the GIC to vary the Agency decision by removing its dependence on future Agency orders, and order the City to 'unconditionally restore the Ottawa River Line and Prince of Wales Bridge within 12 months'.

#### *Moving to the GIC Own Motion*

In analyzing the Agency Decision, Transport Canada officials identified implications that are broader than the issues raised in Moose Consortium's petition. The Decision could have a wide range of negative consequences – including concerns related to the Agency's interpretation of the relevant provisions of the Act, as well as potential widespread economic impacts and efficiency impacts on the freight rail network. These implications are described below.

This identification of broader, negative impacts of the Agency Decision led to the recommendation to the GIC to act on its own motion to rescind the decision, and to therefore dismiss Moose Consortium's petition to vary the decision.

### Implications

#### *Legal Concerns*

The Agency's Decision misinterprets the discontinuance provisions of the *Canada Transportation Act*.

Sections 113-115 of the Act require federally regulated railways to provide a certain level of service to anyone who offers the railway "traffic" (i.e., goods) to move. It should be noted that there is no service obligation for passenger movements under the Act.

Sections 140-146 of the Act set out a process by which a federally regulated railway can relieve itself of its service obligations on a rail line. This is the “discontinuance process”, which includes the following steps:

1. A railway company must provide notice of its intent to discontinue a rail line in its 3-year plan, which must be accessible on its website, for at least 12 months.
2. If a railway wishes to proceed with discontinuance, the availability of the rail line must be advertised for sale, lease or other transfer for continued operation for at least 60 days.
3. If there are interested parties, the railway has 6 months to reach an agreement for the transfer of the line. If there are no interested parties or no agreement is reached and the railway wishes to continue with the discontinuance process, it must offer to transfer its interest in the railway line to the applicable federal, provincial and municipal governments and urban transit authorities.
4. At the end of the process, the railway company must provide notice to the Agency of the discontinuance, after which point it ceases to have any service obligations on the line.

Without following the discontinuance process, a railway company will have service level obligations, for the movement of goods, related to its rail line. However, this does not translate into a positive obligation to keep all rail lines in operable condition at all times. There are valid reasons for rail lines to fall into disrepair – including a lack of traffic offered for movement on those lines. The freight rail network is a commercial system, and rail companies determine where and when to invest in rail line infrastructure based on the customer base along those lines, and knowing that they have an obligation to provide service.

It should be noted that even if a rail line is not in operating condition, a railway company could fulfill its level of service obligations through various means, such as by refurbishing the railway line, using a competing railway, trucking the goods or shipping the goods through a marine carrier.

In the Agency Decision at hand, the Agency found that the City “illegally discontinued” the Ottawa River Line by removing sections of the track and building a permanent structure in the right-of-way without a short-term plan for realignment. This finding is a misinterpretation of the discontinuance provisions.

#### *Economic impacts on the Freight Rail Network*

The National Transportation Policy, as set out in the Act, advances a competitive, economic and efficient national transportation system, emphasizing competition and market forces.

The misinterpretation of the discontinuance provisions in the Agency’s Decision creates a perception that federally-regulated rail lines across Canada must be kept in ‘near-operable’ condition at all times, regardless of whether there are customers paying the railways to move goods on those lines. This may compel federally-regulated railways to invest in unused and non-profitable lines to keep them ‘operable’ in order to avoid similar Agency orders.

The Agency Decision orders the City to choose one of two options: either follow the discontinuance process in the Act, or take the steps necessary to restore the Ottawa River Line and the Prince of Wales Bridge to a point where it could be made operable within 12 months of an Agency Order pursuant to Division IV of the Act (i.e., an order that would provide a different railway company with “running rights” to operate on the City’s track). This latter option is, in essence, requiring the City to pay for at least partially restoring the tracks for the potential benefit of a future, hypothetical competitor, without a financial investment from that competitor.

#### *Transportation Network Efficiency*

The perception created by the Decision may incentivize railways to more quickly initiate a discontinuance process for lines with reduced service demands, resulting in reducing the Canadian rail network.

It may also discourage railways from buying available track if they cannot use it right away, or plan to convert it to another type of rail transportation than freight. This would result in lost opportunities to repurpose existing rail corridors to meet other modern needs of the transportation system.

#### *Moose Consortium's petition*

Given the Agency's misinterpretation of the discontinuance provisions, it would be problematic to either leave the Decision intact, or to vary the Decision, as requested by Moose Consortium in its petition, to effectively order a railway to restore infrastructure that has not received any demand.

#### **Consultation**

Transport Canada officials have conducted a robust consultation process and analysis of all relevant information, in order to fully consider Moose Consortium's petition. Officials first invited Moose Consortium to submit information to support its petition, which it did on September 18, 2018.

One of Moose Consortium's main arguments was related to the City's removal of the section of track on its Ottawa River Line, during its construction of the Confederation Line. Moose Consortium noted that the Ottawa Rail Line and Prince of Wales Bridge are under federal jurisdiction, should be regulated accordingly, and are included on the City's three-year plan but not listed for discontinuance. Moose Consortium also expressed concern related to the condition of the Ottawa River Line and the Prince of Wales Bridge, expressing that it would like to operate on that infrastructure in the future. Moose Consortium requests that the GIC order the City to restore the Ottawa River Line and the Prince of Wales Bridge to operating condition.

Officials invited the City to comment on Moose Consortium's submission, invited Moose Consortium to reply to the City's comments, and invited the City to reply in return.

The City's submission noted that the Agency had not investigated a complaint pursuant to a specific provision in the Act (e.g. Level of Service); and that the Agency decision effectively asks local taxpayers to pay for the restoration of infrastructure that may not be used in the near future. The City mentioned the partnership they have established regionally to develop their transit project plan.

Given the potential implications of the Agency Decision on the national transportation system and regional public transit, Transport Canada identified third parties who would most likely be impacted, and invited them to provide their comments. Officials reached out to the National Capital Commission, the Railway Association of Canada, Ville de Gatineau, Société de transports de l'Outaouais and Via Rail.

Of these, only the National Capital Commission, Railway Association of Canada, and VIA Rail provided further comment or input.

The National Capital Commission referred Transport Canada to the 2013 Interprovincial Transit Strategy, noting that the Ottawa River Line and Prince of Wales Bridge are indicated as options for expanding public transit in the National Capital Region, in the medium-term.

The Railway Association of Canada reiterated concerns raised in a letter sent to the Minister of Transport in July 2018, noting that the Agency Decision 'appears ill-founded in law', and was a concern for federally regulated members.

VIA Rail noted that they would abide by the Act and negotiate with Moose Consortium, should the restoration of the Ottawa River Line lead Moose Consortium to apply to operate on VIA Rail infrastructure.

Moose Consortium and the City were informed of the third parties' responses, and provided an opportunity to respond to those inputs.

Finally and prior to a final recommendation being made to the Minister, Moose Consortium and the City were offered the opportunity to provide any new information they believe should be taken into consideration.

While both parties provided additional submissions, neither contained any new information related to the interpretation of the Act and related implications on the transportation system.

**Contact**

For more information, please contact:

Indrani Hulan, Director

Rail Policy Analysis and Legislative Initiatives Division

Surface Transportation Policy Directorate

Transport Canada

(613) 998-1918

[Indrani.Hulan@tc.gc.ca](mailto:Indrani.Hulan@tc.gc.ca)

## NOTE EXPLICATIVE

### Proposition

Par ce décret, sur recommandation du ministre des Transports et en vertu de l'article 40 de la *Loi sur les transports au Canada*, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil annule de sa propre initiative la décision n° R-2018-23 du 16 février 2018 de l'Office des transports du Canada (la décision de l'Office) et, en conséquence, rejette la requête du Consortium Moose.

### Renseignements généraux

*Article 40 de la Loi sur les transports au Canada (Loi)*

L'article 40 permet à la gouverneure en conseil de modifier ou annuler une décision de l'Office soit à la requête d'une partie ou d'un intéressé, soit de sa propre initiative. Tout décret de la gouverneure en conseil est exécutoire pour l'Office et toutes les parties.

### Décision de l'Office

La Ville d'Ottawa (la Ville), qui exerce ses activités sous le nom de Capital Railway, est un chemin de fer fédéral assujéti à la *Loi sur les transports au Canada*. En février 2018, l'Office a conclu que la Ville avait démantelé un tronçon de la ligne de la rivière des Outaouais entre la station Bayview et le pont Prince-de-Galles sans respecter les dispositions de la Loi relatives à la cessation d'exploitation et a ordonné à la Ville de :

1. Prendre les mesures nécessaires pour remettre la ligne de la rivière des Outaouais en état, y compris le pont Prince-de-Galles, de manière à ce qu'elle puisse être remise en service dans les douze (12) mois suivants un arrêté de l'Office pris en vertu de la section IV de la Loi; ou
2. Mener à bien le processus de cessation d'exploitation prévu à la section V de la Loi.

### Requête de Moose Consortium

En septembre 2018, Moose Consortium a demandé à la gouverneure en conseil de modifier la décision de l'Office en éliminant la condition relative aux ordonnances futures de l'Office et d'ordonner à la Ville de « restaurer sans condition la ligne de la rivière des Outaouais et le pont Prince-de-Galles dans les 12 mois ».

### Motion prise par la gouverneure en conseil

En analysant la décision de l'Office, les représentants de Transports Canada ont identifié des répercussions plus vastes que les questions soulevées dans la requête de Moose Consortium. La décision pourrait avoir de multiples conséquences négatives, y compris des préoccupations liées à l'interprétation par l'Office des dispositions pertinentes de la Loi, ainsi que d'éventuelles importantes répercussions économiques et incidences sur l'efficacité du réseau de transport ferroviaire des marchandises. Ces répercussions sont décrites ci-dessous.

Cette constatation de répercussions plus vastes et négatives qui pourraient découler de la décision de l'Office a mené à la recommandation à la gouverneure en conseil d'agir de sa propre initiative afin d'annuler la décision et, par conséquent, de rejeter la requête de Moose Consortium visant à modifier la décision.

### Répercussions

#### *Préoccupations juridiques*

La décision de l'Office donne une interprétation erronée des dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* relatives à la cessation de l'exploitation.

Les articles 113 à 115 de la Loi obligent les compagnies de chemin de fer fédérales à fournir un certain niveau de service pour le transport des marchandises par chemin de fer. Il convient de noter qu'il n'y a aucune obligation de service pour les déplacements de passagers en vertu de la Loi.

Les articles 140 à 146 de la Loi énoncent un processus par lequel une compagnie de chemin de fer fédérale peut se soustraire à ses obligations de service sur une ligne de chemin de fer. Il s'agit du « processus de cessation de l'exploitation », qui comprend les étapes suivantes :

1. Une compagnie de chemin de fer doit publier un avis de son intention de cesser l'exploitation d'une ligne de chemin de fer dans son plan triennal, lequel doit être accessible sur son site Web pendant au moins 12 mois.
2. Si une compagnie de chemin de fer souhaite engager le processus de cessation de l'exploitation, la disponibilité de la ligne de chemin de fer doit être annoncée notamment pour la vente, la location ou tout autre transfert en vue de la continuation de son exploitation pendant au moins 60 jours.
3. S'il y a des parties intéressées, la compagnie de chemin de fer dispose de six mois pour conclure une entente pour le transfert de la ligne. S'il n'y a pas de parties intéressées ou si aucune entente n'est conclue et que la compagnie de chemin de fer souhaite poursuivre le processus de cessation de l'exploitation, elle est tenue d'offrir de transférer tous ses intérêts pour la ligne de chemin de fer aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ainsi qu'aux administrations de transport de banlieu applicables.
4. À la fin du processus, la compagnie de chemin de fer est tenue d'aviser l'Office de la cessation de l'exploitation, après quoi elle n'a plus d'obligation de service à l'égard de la ligne.

Sans l'exécution du processus de cessation de l'exploitation, une compagnie de chemin de fer devra respecter ses obligations de niveau de service pour le transport des marchandises relativement à sa ligne de chemin de fer. Toutefois, cela ne se traduit pas par une obligation de maintenir toutes les voies ferrées en bon état de fonctionnement, en tout temps. Il y a des raisons valables pour lesquelles les voies ferrées deviennent en mauvais état, y compris un manque de circulation sur ces voies. Le réseau de transport ferroviaire de marchandises est un réseau commercial, et les compagnies de chemin de fer déterminent où et quand investir dans l'infrastructure ferroviaire en fonction de la clientèle desservie par ces lignes, sachant qu'elles ont l'obligation de fournir un service.

Il est à noter que, même si une voie ferrée n'est pas en état d'exploitation, une compagnie de chemin de fer pourrait s'acquitter de ses obligations de niveau de service par divers moyens, comme la remise à neuf de la voie ferrée, l'utilisation d'un chemin de fer concurrent, le transport des marchandises par camion ou l'expédition des marchandises par un transporteur maritime.

Dans sa décision l'Office a conclu que la Ville avait « illégalement cessé l'exploitation » de la ligne de la rivière des Outaouais en retirant des tronçons de la voie et en construisant une structure permanente dans l'emprise du chemin de fer sans disposer de plan de rectification de la voie à court terme. Cette conclusion vient d'une interprétation erronée des dispositions relatives à la cessation de l'exploitation.

#### *Répercussions économiques sur le réseau de transport ferroviaire de marchandises*

La Politique nationale des transports, telle qu'énoncée dans la Loi, favorise un système de transport national compétitif et rentable, en mettant l'accent sur la concurrence et les forces du marché.

L'interprétation erronée des dispositions de cessation d'exploitation dans la décision de l'Office donne l'impression que les lignes de chemin de fer fédérales dans l'ensemble du Canada doivent être maintenues en état de « quasi-exploitation » en tout temps, qu'il y ait ou non des clients qui paient les compagnies de chemin de fer pour transporter des marchandises sur ces lignes. Cela pourrait obliger les compagnies de chemin de fer fédérales à investir dans des lignes inutilisées et non rentables pour les garder « exploitables » afin d'éviter des ordonnances semblables de l'Office.

La décision de l'Office ordonne à la Ville de choisir l'une des deux options suivantes : soit de mener à bien le processus de cessation de l'exploitation prévu dans la Loi, soit de prendre les mesures nécessaires pour remettre la ligne de la rivière des Outaouais en état, y compris le pont Prince-de-Galles de manière à ce qu'elle puisse être remise en service dans les douze (12) mois suivants un arrêté de l'Office en vertu de la section IV de la Loi (c.-à-d. un arrêté qui accorderait à une autre compagnie de chemin de fer des « droits de circulation » pour exploiter la voie de la Ville). Cette dernière option consiste essentiellement à exiger que la Ville paie au moins une partie de la remise en état des voies ferrées pour le bénéfice éventuel d'un concurrent futur, hypothétique, sans investissement financier de la part de ce concurrent.

#### *Efficacité du réseau de transport*

La perception créée par la décision pourrait inciter les compagnies de chemins de fer à enclencher plus rapidement un processus de cessation de l'exploitation pour les lignes dont la demande de service est réduite, ce qui entraînerait une réduction du réseau ferroviaire canadien.

Cela pourrait également décourager les compagnies de chemins de fer d'acheter les voies disponibles s'ils ne peuvent pas les utiliser immédiatement ou s'ils prévoient les convertir en un autre type de transport ferroviaire que celui du transport de marchandises. Ceci pourrait occasionner des occasions manquées de modifier les corridors ferroviaires existants pour répondre aux autres besoins modernes du réseau de transport.

#### *Requête de Moose Consortium*

Étant donné que l'Office a donné une interprétation erronée des dispositions relatives à la cessation d'exploitation, il serait problématique de laisser la décision intacte ou de modifier la décision, comme l'a demandé Moose Consortium dans sa requête, pour ordonner effectivement à une compagnie de chemin de fer de restaurer une infrastructure qui ne fait pas l'objet d'une demande.

#### **Consultations**

Les fonctionnaires de Transports Canada ont mené un processus de consultation rigoureux et une analyse de tous les renseignements pertinents afin d'examiner en profondeur la requête de Moose Consortium. Les fonctionnaires ont d'abord invité Moose Consortium à soumettre des renseignements à l'appui de sa requête, ce qui a été fait le 18 septembre 2018.

L'un des principaux arguments de Moose Consortium concernait le retrait du tronçon de la ligne de la rivière des Outaouais par la Ville pendant la construction de la ligne de la Confédération. Moose Consortium a fait remarquer que la ligne de la rivière des Outaouais et le pont Prince-de-Galles relèvent de la juridiction fédérale et qu'ils devraient être réglementés en conséquence étant donné qu'ils sont inclus dans le plan triennal de la Ville, sans toutefois figurer sur la liste des lignes qui ne seront plus exploitées. Moose Consortium s'est également dit préoccupé par l'état de la ligne de la rivière des Outaouais et du pont Prince-de-Galles, affirmant qu'il aimerait exploiter un service ferroviaire sur ces infrastructures à l'avenir. Moose Consortium a donc demandé à la gouverneure en conseil d'ordonner à la Ville de remettre en état la ligne de la rivière des Outaouais et le pont Prince-de-Galles.

Les fonctionnaires ont invité la Ville à commenter la requête de Moose Consortium, puis ils ont invité Moose Consortium à répondre aux commentaires de la Ville afin que celle-ci puisse répondre en retour.

La Ville a indiqué que l'Office n'avait pas enquêté sur une plainte en vertu d'une disposition particulière de la Loi (p. ex., le niveau de service); et que la décision de l'Office demande effectivement aux contribuables locaux de payer pour la restauration de l'infrastructure qui pourrait ne pas être utilisée dans un proche avenir. La Ville a mentionné le partenariat qu'elle a établi à l'échelle régionale pour élaborer son plan de projet de transport en commun.

Étant donné les répercussions possibles de la décision de l'Office sur le réseau national de transport et le transport en commun régional, Transports Canada a déterminé que des tierces parties étaient susceptibles d'être affectées et les a invitées à faire part de leurs commentaires. Des fonctionnaires ont communiqué

avec la Commission de la capitale nationale, l'Association des chemins de fer du Canada, la Ville de Gatineau, la Société de transport de l'Outaouais et VIA Rail.

Parmi ceux-ci, seules la Commission de la capitale nationale, l'Association des chemins de fer du Canada et VIA Rail ont formulé d'autres commentaires.

La Commission de la capitale nationale a renvoyé Transports Canada à la Stratégie interprovinciale de transport collectif publiée de 2013 en soulignant que la ligne de la rivière des Outaouais et le pont Prince-de-Galles sont indiqués comme des options d'expansion du transport en commun dans la région de la capitale nationale à moyen terme.

L'Association des chemins de fer du Canada a réitéré les préoccupations soulevées dans une lettre envoyée au ministre des Transports en juillet 2018, soulignant que la décision de l'Office « semble erronée en droit » et qu'elle constituait une préoccupation pour les membres sous réglementation fédérale.

VIA Rail a fait remarquer qu'elle se conformerait à la Loi et négocierait avec Moose Consortium si la rectification de la ligne de la rivière des Outaouais amenait Moose Consortium à présenter une demande pour exploiter l'infrastructure de VIA Rail.

Moose Consortium et la Ville ont été informés des réponses des tierces parties et ont eu la possibilité de répondre à ces commentaires.

Enfin, avant qu'une recommandation finale ne soit faite au ministre, on a offert à Moose Consortium et à la Ville la possibilité de fournir tout nouveau renseignement qui, selon eux, devrait être pris en considération. Bien que les deux parties aient présenté des observations supplémentaires, aucune ne contenait de nouveaux renseignements liés à l'interprétation de la Loi et aux répercussions connexes sur le réseau de transport.

#### **Personne-ressource**

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

Indrani Hulan, directrice

Analyse des politiques ferroviaires et Initiatives législatives

Politiques sur le transport terrestre des marchandises

Transports Canada

613-998-1918

[Indrani.Hulan@tc.gc.ca](mailto:Indrani.Hulan@tc.gc.ca)