



DÉTERMINATION N° R-2018-23

le 16 février 2018

DÉTERMINATION par l'Office des transports du Canada (Office) sur la question de savoir si la Ville d'Ottawa (Ville) a contrevenu à la partie III, section V de la *Loi sur les transports au Canada, L.C. (1996), ch. 10, modifiée (LTC)*, en cessant effectivement l'exploitation d'un tronçon de sa ligne de la rivière des Outaouais (LRO) sans se conformer au processus obligatoire de cessation d'exploitation.

Cas n° 17-01156

RÉSUMÉ

- [1] La présente détermination porte sur la question de savoir si la Ville a effectivement cessé d'exploiter un tronçon de la LRO sans se conformer au processus obligatoire de cessation d'exploitation prévu à la partie III, section V, de la LTC.
- [2] Pour les raisons énoncées ci-après, l'Office conclut que la Ville a cessé l'exploitation d'un tronçon de la LRO sans se conformer au processus obligatoire de cessation d'exploitation prévu à la section V de la LTC, et lui ordonne de prendre l'une ou l'autre des mesures suivantes :
1. prendre les mesures nécessaires pour remettre la LRO en état, y compris le pont Prince-de-Galles, de manière à ce qu'elle puisse être remise en service dans les 12 mois suivant un arrêté de l'Office pris en vertu de la section IV de la LTC;
 2. mener à bien le processus de cessation d'exploitation.
- [3] La Ville doit informer l'Office au plus tard le 30 avril 2018 de son choix entre l'option 1 ou 2, et indiquer comment elle entend s'y conformer.

CONTEXTE

- [4] En 2016, l'Office a reçu des renseignements indiquant que la Ville avait démantelé un tronçon de la LRO, approximativement entre les points milliaires 0,62 et 0,77, soit entre la station Bayview et le pont Prince-de-Galles. Les renseignements indiquaient que la Ville construisait une structure permanente sur l'emprise de la LRO qui créerait une obstruction et empêcherait la circulation ferroviaire sur le pont Prince-de-Galles à destination et en provenance de la ville de Gatineau (Québec).

- [5] Le 17 février 2017, le personnel de la Ville a confirmé dans un courriel aux représentants de l'Office qu'une partie de la LRO avait été enlevée pour construire la nouvelle entrée du côté ouest de la station Bayview, et qu'en conséquence, la LRO était obstruée à la hauteur de la station Bayview.
- [6] Dans la décision n° LET-R-27-2017 du 7 juin 2017, l'Office a ordonné à la Ville de fournir les raisons pour lesquelles l'Office ne devrait pas conclure que la Ville avait effectivement cessé d'exploiter un tronçon de la LRO sans se conformer au processus obligatoire de cessation d'exploitation énoncé à la section V de la LTC. L'Office a exigé que la Ville se penche sur l'exploitabilité de la LRO, y compris sur le pont Prince-de-Galles, ainsi que sur ses projets concernant la ligne.
- [7] Dans sa réponse du 28 juin 2017, la Ville a confirmé son intention de continuer d'exploiter la LRO et, à une date ultérieure indéfinie, d'étendre son service voyageurs ferroviaire interurbain pour desservir la ville de Gatineau. Dans sa réponse, la Ville a également fourni un plan de modification du tracé pour permettre les travaux autour de la structure permanente, et a indiqué qu'elle n'avait pas l'intention de prendre des mesures en vertu de la section V de la LTC pour cesser d'exploiter la ligne.
- [8] Le 14 août 2017, l'Office a demandé à la Ville de préciser combien de temps il lui faudrait pour modifier le tracé de la LRO et remettre le pont Prince-de-Galles en état, si l'Office devait autoriser une demande en vertu de la section IV de la LTC, par exemple une demande de droits de circulation que pourrait déposer une autre compagnie de chemin de fer en vertu de l'article 138 de la LTC.
- [9] Le 8 septembre 2017, la Ville a répondu qu'il faudrait environ deux ans pour terminer le nouveau tracé de la LRO, et trois ans pour entreprendre de restaurer le pont Prince-de-Galles, mais a indiqué qu'elle pourrait envisager des délais plus courts, s'il était avisé de le faire, avec de bonnes justifications. La Ville a toutefois indiqué qu'elle ne fournirait aucune assurance, ni aucun argument ou engagement que ce soit concernant sa capacité de respecter ou de modifier plus tard ces échéanciers, vu l'incertitude et la nature potentiellement variable des circonstances particulières du moment.
- [10] Le 20 septembre 2017, l'Office a émis la décision n° LET-R-58-2017, dans laquelle il communiquait son avis préliminaire que les échéanciers indiqués par la Ville n'étaient pas raisonnables. Notant que la Ville avait indiqué qu'elle pourrait envisager de raccourcir les délais, l'Office a exigé de la Ville qu'elle confirme la date la plus rapprochée pour rétablir la LRO et remettre le pont Prince-de-Galles en état, si l'Office devait accorder des droits de circulation à une autre compagnie de chemin de fer.

- [11] Le 4 octobre 2017, la Ville a répondu qu'elle ne pouvait pas donner de tels échéanciers raccourcis, faisant valoir qu'il serait [traduction] « imprudent et irresponsable de sa part de fournir une réponse des plus spéculatives et relatives... sachant que l'Office voudra alors adopter et imposer des normes obligatoires fondées sur ces spéculations. » La Ville a ajouté qu'elle était d'avis que l'Office n'avait pas la compétence adéquate pour déterminer si la Ville avait effectivement cessé d'exploiter un tronçon de sa ligne de chemin de fer et qu'il outrepassait les pouvoirs que lui confère la loi.

LA LOI

- [12] La politique nationale des transports est énoncée à l'article 5 de la LTC et prévoit, entre autres choses, que la concurrence et les forces du marché sont les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transports viables et efficaces, et que la réglementation et les mesures publiques stratégiques sont utilisées pour l'obtention de résultats de nature économique, environnementale ou sociale ou de résultats dans le domaine de la sûreté et de la sécurité que la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre de manière satisfaisante.
- [13] La partie III, section II de la LTC établit le régime de licence ferroviaire par lequel les compagnies de chemin de fer peuvent construire ou exploiter un chemin de fer relevant de l'autorité législative du Parlement. Elle exige que les compagnies de chemin de fer détiennent un certificat d'aptitude délivré par l'Office lorsque certaines conditions sont satisfaites, pour construire ou exploiter un chemin de fer de compétence fédérale.
- [14] La partie III, section IV de la LTC porte sur les prix et les services des compagnies de chemin de fer et renferme plusieurs dispositions visant à favoriser la concurrence et à offrir plusieurs choix aux usagers. Par exemple, les dispositions sur les droits de circulation à l'article 138 de la LTC autorisent une compagnie de chemin de fer à exploiter ses services sur les lignes de chemin de fer d'une autre compagnie de chemin de fer, si l'Office autorise une demande déposée en ce sens.
- [15] La section V de la LTC prévoit un processus de cessation de l'exploitation de lignes de chemin de fer de compétence fédérale. L'article 142 prévoit que « La compagnie de chemin de fer qui entend cesser d'exploiter une ligne suit les étapes prescrites par la présente section ». Les obligations d'une compagnie de chemin de fer relatives à l'exploitation d'une ligne ou d'une portion de ligne de chemin de fer se terminent lorsqu'elle :
- (i) transfère, notamment par vente ou par bail, ses droits de propriété ou d'exploitation sur une ligne en vue de la continuation de son exploitation, comme il est prévu au paragraphe 141(3) et à l'article 144.1 de la LTC; ou
 - (ii) se conforme au processus de cessation de l'exploitation de lignes de chemin de fer énoncé dans les articles 143 et 145 et donne avis à l'Office de la cessation d'exploitation des lignes conformément à l'article 146 de la LTC.

- [16] Les mesures clés qu'une compagnie de chemin de fer doit prendre en vertu du paragraphe 141(1) et des articles 143 à 145 de la LTC sont comme suit :
- (i) indiquer sur un plan mis à jour et pouvant être consulté par le public qu'elle entend prendre des mesures, dans les trois années suivantes, pour cesser l'exploitation de la ligne;
 - (ii) après avoir indiqué son intention au plan pour au moins douze mois, annoncer son intention de cesser l'exploitation de la ligne et offrir aux personnes intéressées l'opportunité d'acquérir les droits d'exploitation en vue de poursuivre l'exploitation de la ligne;
 - (iii) Si aucune entente n'est conclue concernant le transfert de la ligne, offrir la ligne, à sa valeur nette de récupération ou moins, au gouvernement fédéral, et ensuite à tout gouvernement provincial ou administration municipale ou de transport de banlieue dont la ligne franchit le territoire.
- [17] Aux termes de l'article 26 de la LTC, l'Office « peut ordonner à quiconque d'accomplir un acte ou de s'en abstenir lorsque l'accomplissement ou l'abstention sont prévus par une loi fédérale qu'il est chargé d'appliquer en tout ou en partie ».

ANALYSE ET CONSTATATIONS

- [18] L'Office est chargé d'administrer et de faire respecter la LTC. Il doit notamment veiller à ce que les dispositions de la LTC ne soient pas viciées par toute action ou inaction contraire à son objectif et aux conditions qu'elle renferme.
- [19] La LRO relève de la LTC puisque la ligne appartient à une compagnie de chemin de fer de compétence fédérale.
- [20] L'Office conclut que l'interprétation la plus raisonnable de l'exigence de la section V concernant la cessation d'exploitation, particulièrement lorsqu'elle est lue de concert avec la section IV et la politique nationale des transports, est que lorsqu'une compagnie de chemin de fer n'entame pas le processus de cessation d'exploitation, elle doit avoir l'intention de l'exploiter couramment ou à un certain moment dans l'avenir, et avoir la capacité de remettre en service une ligne qui ne l'est plus dans une période raisonnable si, par exemple, l'Office accorde des droits de circulation à une autre compagnie de chemin de fer qui en ferait la demande.
- [21] Selon l'article 142 de la LTC, une compagnie de chemin de fer a le choix d'exploiter ses lignes ou d'en cesser l'exploitation. La loi n'inclut pas d'option autorisant à ne plus exploiter une ligne de chemin de fer sans passer par le processus de cessation d'exploitation.

- [22] Cette disposition ne signifie pas que la LTC oblige les compagnies de chemin de fer à garder chaque ligne dont elles sont propriétaires en état de fonctionnement complet en tout temps. Il pourrait bien y avoir des situations où une compagnie de chemin de fer décide, par exemple, de relocaliser un tronçon de ligne ou de limiter les activités d'entretien sur une ligne inutilisée, jusqu'à un point où la ligne deviendra temporairement impossible à exploiter. Il ne s'ensuit toutefois pas que les lignes peuvent être laissées à l'abandon de façon permanente ou à long terme en faisant fi du processus de cessation d'exploitation. Une telle interprétation irait à l'encontre de la logique et de l'objectif même desdites dispositions. Pour se conformer au régime législatif, une compagnie de chemin de fer doit à tout le moins veiller à être en mesure de remettre en état, au terme d'une période raisonnable, une ligne qui n'a pas cessé d'être exploitée, afin de satisfaire à ses obligations en vertu de la section IV de la LTC.
- [23] La Ville fait référence au fait que, dans la décision n° 210-R-2012, l'Office a indiqué que « ... les dispositions relatives à la cessation d'exploitation ne confèrent pas à l'Office le pouvoir de surveiller les pratiques d'entretien et de sécurité d'une compagnie de chemin de fer pour déterminer si, à l'égard d'une ligne de chemin de fer en particulier, la cessation d'exploitation s'est produite *de facto*. L'Office n'a ni la compétence ni l'expertise nécessaires pour déterminer si une ligne de chemin de fer est conforme aux conditions de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* ». La présente détermination confirme et clarifie cette décision. L'Office n'examine pas les pratiques d'entretien et de sécurité d'une compagnie de chemin de fer pour déterminer si elle se conforme au processus de cessation d'exploitation, mais pourrait conclure qu'une compagnie de chemin de fer n'a pas respecté ce processus si elle a retiré des infrastructures, créé des obstacles matériels, ou permis que l'une de ses lignes devienne dans un état tel que l'exploitation de la ligne, par elle-même ou par une autre compagnie de chemin de fer à qui seraient accordés des droits de circulation, est impossible à rétablir au terme d'une période raisonnable.
- [24] En ce qui a trait au tronçon de la LRO à partir de la rive québécoise du pont Prince-de-Galles jusqu'à la station Bayview, qui est l'objet même de la présente détermination, l'Office note que la Ville a pris des mesures précises pour mettre ce tronçon hors service et a rattaché toute remise en service à la possibilité que des activités ferroviaires reprennent à une période ultérieure indéfinie.
- [25] Pour déterminer le délai raisonnable qui permettrait à la Ville de remettre en service la ligne qui ne l'est pas en ce moment, l'Office a tenu compte, d'une part, des plans de transport de la Ville et du fait qu'il n'y a pas eu de demande en vertu de la section IV visant cette ligne et, d'autre part, de l'incidence sur la capacité de la Ville de se conformer à ses obligations si on laisse la ligne se dégrader jusqu'à ce qu'elle devienne inutilisable de façon permanente ou à long terme, advenant qu'une demande de droits de circulation soit déposée. Selon la prépondérance des probabilités, l'Office conclut que dans les circonstances du cas présent, il serait raisonnable d'exiger que la Ville soit en mesure de remettre la ligne en état dans les 12 mois suivant un arrêté de l'Office en vertu de la section IV.

CONCLUSION

- [26] Comme la Ville a indiqué qu'il faudrait deux ans pour terminer le nouveau tracé de la LRO et trois ans pour entreprendre la remise en état du pont Prince-de-Galles, l'Office conclut que la Ville a, à toutes fins utiles, cessé d'exploiter un tronçon de la LRO sans se conformer au processus de cessation d'exploitation prescrit à la section V de la LTC.

ORDONNANCE

- [27] L'Office ordonne à la Ville de prendre l'une ou l'autre des mesures suivantes :
1. prendre les mesures nécessaires pour remettre la LRO en état, y compris le pont Prince-de-Galles, de manière à ce qu'elle puisse être remise en service dans les 12 mois suivant un arrêté de l'Office pris en vertu de la section IV de la LTC;
 2. mener à bien le processus de cessation d'exploitation prévu à la section V de la LTC.
- [28] La Ville doit informer l'Office au plus tard le 30 avril 2018 de son choix entre l'option 1 ou 2, et indiquer comment elle entend s'y conformer.

(signature)

Scott Streiner
Membre

(signature)

Sam Barone
Membre