

**PROTECTION DES CLIENTS DU RAIL EN VERTU  
DE LA *LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA***

Allison Padova  
Division de l'économie

Le 26 janvier 2006

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
PROTECTION DES CLIENTS EN VERTU DE LA <i>LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA</i> .....	2
A. Interconnexion .....	2
B. Prix de ligne concurrentiel .....	3
C. Droits de circulation .....	4
D. Plafond sur les revenus céréaliers .....	5
E. Arbitrage .....	5
F. Niveau de service et droit à un prix .....	6
FAUT-IL OUVRIR L'ACCÈS? .....	6
A. Tenants de l'accès ouvert .....	7
B. Opposants à l'accès ouvert .....	8
CONCLUSION .....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## **PROTECTION DES CLIENTS DU RAIL EN VERTU DE LA *LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA***

### **INTRODUCTION**

Il y a plus de 30 chemins de fer de responsabilité fédérale au Canada, mais beaucoup de clients du service de marchandises sont des expéditeurs « captifs »; en d'autres mots, un seul chemin de fer les dessert directement. Pour ces clients, le transport ferroviaire n'est pas un milieu naturellement compétitif et, en l'absence de dispositions législatives adéquates, le chemin de fer pourrait profiter de sa position de monopole dans la région. Il serait incité à offrir un service inférieur à un prix supérieur par rapport à un marché concurrentiel.

Plusieurs dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* visent à mettre les clients à l'abri des chemins de fer qui abuseraient de leur pouvoir. Ainsi, l'expéditeur peut s'adresser à l'Office des transports du Canada s'il peut prouver que le niveau de services du chemin de fer ou les prix que ce dernier pratique lui causera un « préjudice commercial important » à moins d'un recours<sup>(1)</sup>. Dans le présent document, nous examinons les dispositions de la *Loi* qui exercent une certaine pression concurrentielle sur un chemin de fer monopolistique, ainsi que certaines critiques formulées sur ces dispositions.

Dans l'application de la *Loi*, rien ne permet à un chemin de fer d'accéder au réseau ferroviaire et aux clients d'un concurrent, c'est-à-dire d'avoir un accès ouvert; cette situation fait encore l'objet d'un débat. À l'heure actuelle, un chemin de fer « invité » ne peut être autorisé à desservir des clients le long de la voie d'un chemin de fer « hôte » sans un accord commercial passé entre les deux. Le présent document examine également certains avantages et désavantages de l'accès ouvert dans le transport ferroviaire au Canada.

---

(1) L'Office est un tribunal quasi judiciaire indépendant qui a notamment le pouvoir de régler les différends sur certains prix de transport et les plaintes concernant les modes de transport régis par le fédéral. Il a les pouvoirs, droits et privilèges d'une cour supérieure pour exercer cette autorité. Composé de sept à 10 membres, il compte quelque 270 employés qui aident à la prise de décisions et fournissent un soutien administratif.

## **PROTECTION DES CLIENTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA***

L'interconnexion, les prix de ligne concurrentiels et les droits de circulation sont généralement considérés comme les trois modes d'accès concurrentiel au marché du rail dans la *Loi*. Des dispositions offrent également les recours suivants aux clients captifs :

- le plafond des revenus ferroviaires pour le transport du grain;
- l'obligation du chemin de fer de servir ses clients;
- l'arbitrage;
- le droit du client de demander un prix pour ses marchandises.

Dans chaque cas, l'Office est l'autorité finale pour l'application d'un recours éventuel.

### **A. Interconnexion**

L'interconnexion est un mode d'accès concurrentiel offert aux clients du rail depuis plus d'un siècle. Elle est accessible aux clients situés à moins de 30 km d'un point de correspondance avec les installations d'un autre chemin de fer, peu importe le niveau et le type de concurrence dans le secteur. L'Office fixe régulièrement le prix du transport jusqu'au point de correspondance ou en prescrit la méthode de calcul. Un chemin de fer doit appliquer ce prix lorsqu'il transfère des wagons à un autre chemin de fer à la demande d'un client, d'une municipalité ou d'un autre intéressé. L'interconnexion à plus de 30 km de distance peut être autorisée si l'Office est d'avis que le point d'origine ou de destination est « suffisamment » près du point de correspondance. L'interconnexion étendue peut obliger l'expéditeur à faire la preuve d'un « préjudice commercial important ». La question est traitée aux articles 127 et 128 de la *Loi*.

Dans son rapport 2001, *Vision fondée sur l'équilibre*, le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a indiqué que les clients et les chemins de fer considéraient l'interconnexion comme efficace et commode. Il semble que l'Office n'ait jamais reçu de demande d'interconnexion étendue.

## **B. Prix de ligne concurrentiel**

Le prix de ligne concurrentiel (PLC) fait l'objet d'une disposition plus récente, qui a été incluse dans la *Loi* en 1987 et modifiée en 1996. Un PLC peut favoriser la concurrence ferroviaire au profit du client si ce dernier :

- est situé au-delà des limites d'interconnexion;
- a accès à un seul chemin de fer au point d'origine ou de destination de sa marchandise et que le parcours continu entre ces points passe par les voies de plusieurs compagnies;
- peut prouver qu'il souffrirait d'un préjudice commercial important sans ce recours.

À quelques exceptions près, dans ces circonstances, un expéditeur peut demander un PLC à un chemin de fer pour le transport des marchandises au point de correspondance le plus proche avec un chemin de fer de liaison. Si le chemin de fer et l'expéditeur ne s'entendent pas sur le prix, ce dernier peut demander à l'Office de le fixer. Il est à noter qu'avant de demander un PLC, l'expéditeur doit avoir conclu un accord avec le chemin de fer de liaison pour le reste du parcours. Il y a des exceptions :

- pour le transport des conteneurs, des remorques sur wagons plats et des wagoonnées incomplètes, sauf si le transport se fait au départ ou à destination d'un port maritime au Canada;
- si le PLC s'applique à plus de 50 p. 100 du parcours, ou dépasse 1 200 km, sauf si l'Office approuve expressément la demande.

Le détail des PLC se trouve aux articles 129 à 136 de la *Loi*.

Soulignons que l'Office n'a jamais reçu de demande de PLC, sans doute parce que les expéditeurs n'ont jamais été en mesure de signer une entente avec un chemin de fer de liaison, condition préalable à la demande. Pour ce qui est des interconnexions étendues et des PLC, faire la preuve d'un préjudice commercial important en l'absence d'un recours est difficile et peut être coûteux pour l'expéditeur, ce qui peut le décourager de faire la demande. Le Comité d'examen de la *Loi* recommande dans son rapport de 2001 que les dispositions sur le PLC soient remplacées par une mesure plus accessible, qui n'impose pas le critère du préjudice commercial important ni une entente avec le chemin de fer de liaison<sup>(2)</sup>.

---

(2) Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada, Vision fondée sur l'équilibre*, 2001, recommandation 5.5, p. 83.

### C. Droits de circulation

Les droits de circulation sont prévus dans la *Loi* depuis 1888. Quand ils sont accordés, ils permettent à un chemin de fer d'utiliser les infrastructures d'un concurrent de compétence fédérale (terrain, terminaux, voies, etc.). Selon les articles 138 et 139 de la *Loi*, un chemin de fer de compétence fédérale peut faire une demande à l'Office pour :

- prendre possession d'un terrain appartenant à un autre chemin de fer fédéral, l'utiliser ou l'occuper;
- utiliser en totalité ou en partie l'emprise, les voies, les terminaux, les gares ou les terrains des gares d'un autre chemin de fer fédéral;
- faire rouler et exploiter ses trains sur n'importe quelle portion des voies d'un autre chemin de fer.

La demande peut provenir du chemin de fer, d'un conseil municipal ou d'un tiers intéressé.

Pour trancher en faveur des droits de circulation, l'Office doit juger qu'ils sont dans l'intérêt public<sup>(3)</sup>. S'il accorde le droit de circulation à un chemin de fer invité, celui-ci et l'hôte négocient un prix. S'ils ne peuvent s'entendre, l'Office l'établit.

Certains intervenants affirment que les droits de circulation ne favorisent guère la concurrence dans le secteur du rail. Ils font remarquer que les demandes faites à l'Office sont rares et généralement infructueuses. Le critère de l'intérêt public et l'exigence que le chemin de fer soit de compétence fédérale sont vus comme les principaux obstacles dans les quelques cas récents qui se sont manifestés. En outre, les intervenants considèrent que le droit d'un chemin de fer invité de concurrencer l'hôte sur sa ligne est essentiel si la mesure vise à introduire la concurrence dans le marché ferroviaire des marchandises. En 2000, cependant, l'Office a rejeté la première demande de droits de circulation assortis du droit d'offrir des services de transport. Dans sa décision, il affirme que, selon l'interprétation qu'il en fait, les droits de circulation sont limités dans la *Loi* à l'exploitation des trains et n'incluent pas le droit d'offrir des services de transport<sup>(4)</sup>. L'idée des droits de circulation assortis du droit d'offrir des services, c'est-à-dire l'accès ouvert, est discutée plus loin dans ce document.

---

(3) Le terme « intérêt public » n'est pas défini dans la législation fédérale sur les transports, mais il est censé être conforme aux dispositions de la Politique nationale des transports, qui figure à l'art. 5 de la *Loi*.

(4) Office des transports du Canada, décision n° 213-R-2001, mai 2001.

#### **D. Plafond sur les revenus céréaliers**

Les expéditeurs céréaliers de l'Ouest ont une protection supplémentaire contre le pouvoir des chemins de fer grâce au plafond imposé par la *Loi* aux revenus que ceux-ci tirent du transport du grain (art. 150). Ce plafond, instauré en août 2000, autorise le Canadien National (CN) et le Canadien Pacifique (CP) à fixer un prix pour le transport du grain de l'Ouest tant que leurs revenus ne dépassent pas un revenu admissible maximal (le plafond) établi chaque année. L'Office fixe le plafond et contrôle son application : s'il juge que le chemin de fer l'a dépassé, il détermine la somme à remettre aux expéditeurs et la pénalité éventuelle.

Certains expéditeurs de grain affirment que le plafond ne les a pas protégés contre le pouvoir des chemins de fer. Ils soutiennent que les transporteurs ont créé parallèlement une pléthore de frais de service pour accroître leurs revenus dans le transport du grain. Qui plus est, sans dépasser le plafond, il semble que les chemins de fer sont de plus en plus aptes à soutirer le revenu admissible maximal des producteurs céréaliers. Le CN et le CP ont récemment atteint ou dépassé leur plafond pour la campagne agricole, après avoir été bien en deçà durant les premières années du régime.

#### **E. Arbitrage**

Depuis 1987, l'arbitrage (art. 159 à 169 de la *Loi*) est offert à l'expéditeur qui se plaint du service ou des prix d'un chemin de fer. Après des négociations infructueuses, un expéditeur qui n'a pas d'autre moyen de transporter sa marchandise de façon efficace, adaptée et concurrentielle peut présenter à l'arbitrage un dossier où les frais de transport dépassent 750 000 \$. Pour les affaires ne dépassant pas 750 000 \$, il existe une procédure simplifiée selon laquelle l'expéditeur n'a pas à se trouver dans la situation où il n'a pas accès à un autre moyen de transport efficace, adapté et concurrentiel. Dans les deux cas, le chemin de fer et l'expéditeur déposent leur offre finale respective à l'arbitre (ou au conseil arbitral), qui choisit celle que les deux parties devront respecter.

Les intervenants semblent généralement satisfaits des dispositions de la *Loi* sur l'arbitrage. Les expéditeurs ont constaté que la menace de l'arbitrage est suffisamment dissuasive pour qu'on en arrive souvent à un règlement sans avoir recours à ce processus. Ainsi, sur les 23 avis d'intention que l'Office a reçus depuis 1996, la moitié environ a été retirée ou a fait l'objet d'un règlement avant arbitrage. Quand il est nécessaire d'entreprendre cette démarche, cependant, on s'inquiète de sa complexité et de son coût, qui peut être de l'ordre de 500 000 \$.

## **F. Niveau de service et droit à un prix**

L'article 113 de la *Loi* énonce que les expéditeurs ont droit à un certain niveau de service de la part des chemins de fer. Les chemins de fer de compétence fédérale sont tenus de fournir des installations et de l'équipement convenables pour recevoir, charger, transporter, décharger et livrer sans retard la marchandise des expéditeurs. Les articles 118 et 121 obligent les chemins de fer de responsabilité fédérale à établir un prix pour le transport des marchandises à la demande d'un expéditeur. Un expéditeur peut se plaindre à l'Office s'il estime que le chemin de fer a enfreint ces dispositions, mais il doit faire la preuve d'un préjudice commercial important pour que sa plainte soit considérée.

Certains expéditeurs se plaignent que les dispositions sur le niveau de services ne garantissent pas qu'on satisfera à leur demande de wagons durant les périodes de pointe. Cette situation s'explique en partie par le fait que le niveau requis de services n'est pas précisé dans la *Loi* et que les expéditeurs ne savent pas à quel niveau de service ils peuvent s'attendre pour un prix donné. Le Comité d'examen de la *Loi* avait recommandé que les dispositions sur le niveau de service soient remplacées par l'exigence que le chemin de fer indique le niveau de service qu'il fournira avec les prix publiés<sup>(5)</sup>. Une autre raison pourrait être que l'Office ne reçoit que quelques plaintes officielles par année. Les coûts judiciaires afférents (de l'ordre de 100 000 \$) et la crainte de représailles de la part du chemin de fer expliqueraient la réticence des expéditeurs.

## **FAUT-IL OUVRIR L'ACCÈS?**

Certains observateurs sont convaincus que les expéditeurs ferroviaires captifs au Canada ne sont pas suffisamment protégés contre le pouvoir des chemins de fer. Ils proposent généralement que tous les chemins de fer accordent l'accès ouvert (droit de circuler assorti du droit d'offrir des services de transport pour le chemin de fer invité) dans le réseau ferroviaire de responsabilité fédérale. Transports Canada et les exploitants ferroviaires fédéraux sont les principaux opposants à l'accès ouvert.

---

(5) Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (2001), recommandation 5.1, p. 76.

## A. Tenants de l'accès ouvert

Parmi les tenants de l'accès ouvert, mentionnons des défenseurs aussi éminents que le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, le juge Willard Estey et le sénateur Tommy Banks. Leurs positions sont résumées ici.

- Le Comité d'examen de la *Loi* a reçu du ministre des Transports le mandat de considérer les options pouvant favoriser la concurrence dans le secteur ferroviaire, dans le cadre de l'examen complet de la *Loi* qui devait être terminé le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Une des options était l'accès ouvert aux infrastructures ferroviaires. Selon le rapport, cette option a l'appui du Manitoba et de la Saskatchewan, de la Commission canadienne du blé, du Bureau de la concurrence et de deux chemins de fer régionaux. Dans son rapport final de 2001, le Comité conclut que les droits de circulation ne semblent pas avoir été conçus pour favoriser la concurrence dans le secteur ferroviaire, mais qu'il serait bon qu'ils servent à cette fin quand un chemin de fer propriétaire des voies agit contre l'intérêt public. Il propose ensuite des changements législatifs qui autoriseraient un usage sélectif des droits de circulation afin d'accorder l'accès concurrentiel à n'importe quel chemin de fer et de favoriser la concurrence dans certains cas. Il propose également de rendre les droits de circulation accessibles à tous les chemins de fer, et pas seulement à ceux qui relèvent du fédéral.
- Dans son rapport de 1998 présenté au ministre des Transports, *Examen de la manutention et du transport du grain au Canada*, le juge Willard Estey formule une recommandation visant les droits de circulation actuels de la *Loi*. Il recommande « d'accroître la concurrence au sein du système ferroviaire canadien entre tous les exploitants ferroviaires compétents, y compris les chemins de fer secondaires »<sup>(6)</sup>. Il étaye sa recommandation en évoquant le succès qu'il constate dans l'ouverture des autres secteurs à réseau (p. ex. télécommunications et pipelines).
- Le sénateur Tommy Banks aimerait voir dans la *Loi* des changements qui donnent au ministre des Transports le pouvoir d'accorder à sa discrétion des droits de circulation bonifiés (c.-à-d. assortis du droit d'offrir des services de transport). Il estime que le gouvernement devrait trancher objectivement et efficacement en tenant compte de l'intérêt public, au lieu de déléguer la décision à un organe quasi judiciaire indépendant (l'Office). Le sénateur a déposé à nouveau au Sénat durant la 37<sup>e</sup> législature un projet de loi d'initiative parlementaire (projet de loi S-18 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada (droits de circulation pour le transport du grain)) qu'il avait d'abord présenté au cours de la 36<sup>e</sup> législature. Il le juge nécessaire parce que les articles 138 et 139 de la *Loi* ont été mal interprétés par l'Office dans une décision de 2001. Il estime qu'il est temps que le rail soit soumis aux mêmes pressions concurrentielles que les autres secteurs qui ont déjà été des monopoles (avion, téléphone, autocar, camionnage). Il affirme que limiter la concurrence dans le secteur ferroviaire a un coût social considérable et que les chemins de fer canadiens ont réclamé l'accès ouvert aux États-Unis en invoquant la concurrence et l'intérêt public, ce qui rend leur position hypocrite.

---

(6) Willard Z. Estey, *Examen de la manutention et du transport du grain au Canada*, décembre 1998, p. 40.

## B. Opposants à l'accès ouvert

Les opposants à l'accès ouvert au réseau ferroviaire canadien affirment généralement que les particularités du secteur ne justifient pas un régime plus ouvert, qui constituerait un changement radical. Les principaux opposants à l'accès ouvert sont Transports Canada et les chemins de fer de compétence fédérale qui sont propriétaires des voies.

- En réponse au rapport du Comité d'examen, Transports Canada a envisagé d'élargir les dispositions sur les droits de circulation au droit d'offrir des services de transport et d'inclure les transporteurs non réglementés par le fédéral. Comme le Comité avait par ailleurs affirmé que le transport des marchandises fonctionne très bien pour la plupart des expéditeurs la plupart du temps et que le rail dans son ensemble se comporte de façon concurrentielle, le Ministère a jugé qu'un changement dans la réglementation était inutile. Introduire l'accès ouvert dans le transport des marchandises, qui fonctionne bien au Canada, poserait le risque :
  - d'entraîner beaucoup d'inefficacité dans le secteur et de décourager les propriétaires des voies d'investir dans les infrastructures;
  - d'imposer un nouveau fardeau réglementaire et des frais de contrôle aux transporteurs et à l'État.

Après le rapport du Comité, Transports Canada a déposé le projet de loi C-26 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada, au cours de la 36<sup>e</sup> législature. Relativement au rail, il proposait de révoquer la disposition touchant le préjudice commercial important, rendant les recours existants plus accessibles aux expéditeurs, et de remplacer le PLC par un prix de correspondance concurrentiel (PCC), recommandé par le Comité. Les dispositions sur le PCC n'exigeraient pas des expéditeurs une entente signée avec un transporteur de liaison, entente considérée comme le principal obstacle au PLC. Le projet de loi C-26 est mort au *Feuilleton* à la fin de la 36<sup>e</sup> législature en mai 2004. Son successeur du même nom, le projet de loi C-44, déposé pendant la 37<sup>e</sup> législature, proposait essentiellement les mêmes changements, mais il est mort lui aussi au *Feuilleton* en novembre 2005.

- Le CN, l'un des deux grands chemins de fer de réglementation fédérale, a fait valoir que le droit d'offrir des services de transport était incompatible avec la réglementation sur les transports. Il a affirmé que l'accès ouvert nuirait nécessairement au rendement, parce qu'il y aurait plus de trains pour essentiellement la même quantité de marchandises.

Le Comité d'examen de la *Loi* a reconnu que d'autres industries à réseau (télécommunications, gazoduc, électricité, etc.) qui disposent d'un régime d'accès ouvert au Canada n'étaient pas comparables au rail. Il a conclu que ces autres industries ne sont pas aussi compliquées en matière de planification matérielle, de coordination, de sécurité, d'interconnexion et d'administration. On constate que les autres pays qui ont mis en place des

régimes d'accès ouvert dans les chemins de fer (p. ex. l'Australie, la Suède et le Royaume-Uni) l'ont fait pour d'autres raisons que la concurrence et que cette mesure ne leur a pas permis d'atteindre leurs objectifs politiques<sup>(7)</sup>.

## CONCLUSION

Au sujet des nombreux recours en matière de concurrence qu'offre la *Loi sur les transports au Canada* aux expéditeurs (notamment l'interconnexion, le PLC, le plafond sur les revenus céréaliers et les dispositions touchant le niveau de services et le droit à un prix), les critiques affirment qu'ils n'accordent pas aux expéditeurs une réparation suffisante parce qu'ils ne sont pas accessibles ou efficaces. Aucune des dispositions de la *Loi* visant à protéger les expéditeurs contre le pouvoir des chemins de fer ne va jusqu'à permettre à des chemins de fer d'offrir des services de transport sur le réseau d'un concurrent.

Les dispositions de la *Loi* sur les droits de circulation ont près de 120 ans; encore aujourd'hui, on se demande si elles visaient à ouvrir le réseau d'un chemin de fer aux autres transporteurs et leur permettre de lui faire concurrence. L'opinion dominante est que tel n'est pas le cas, et l'Office a jugé que le droit d'offrir des services de transport va au-delà de ces dispositions. Il demeure cependant que si les droits de circulation étaient envisagés comme un recours en matière de concurrence, le fait de permettre à un chemin de fer invité d'offrir ses services sur le réseau de l'hôte les rendrait plus efficaces à cet égard.

Malgré la recommandation du Comité, Transports Canada n'a pas modifié la *Loi* pour préciser que le droit d'offrir des services de transport pouvait être accordé en vertu des dispositions sur les droits de circulation. Le Ministère ne pensait pas qu'un changement aussi radical de la réglementation était justifié dans le contexte canadien, où la façon de faire des chemins de fer indique que le rail est très concurrentiel dans l'ensemble. Dans le projet de loi déposé pour la première fois à la 36<sup>e</sup> législature, il a plutôt proposé de retirer la disposition sur le préjudice commercial important et de modifier les dispositions sur l'accès concurrentiel et le règlement des différends pour rendre le transport ferroviaire des marchandises plus accessible aux expéditeurs. Ce projet de loi et son successeur sont morts au *Feuilleton*. Il reste à voir si un projet de loi semblable sera présenté au cours de la 39<sup>e</sup> législature.

---

(7) Andrew Shea, *Évaluation des politiques d'accès concurrentiel dans d'autres industries et pays : une analyse documentaire*, Conference Board du Canada, 2001.