



**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
TRANSPORTS ET DES COMMUNICATIONS
sur le projet de loi C-49,
Loi sur la modernisation des transports**

Le 6 février 2017

TABLE DES MATIÈRES

1.0	INTRODUCTION	3
1.1	L'Association canadienne de gestion du fret	3
1.2	Aperçu	3
1.3	Appui général au projet de loi C-49.....	3
2.0	<i>LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA</i>	4
2.1	Commentaires d'ordre général	4
2.2	Données sur le service et l'établissement du prix.....	4
2.3	Office des transports du Canada – pouvoir d'enquêter	4
2.4	Interconnexion de longue distance (ILD)	5
3.0	<i>LOI SUR LE CABOTAGE</i>	7
3.1	Repositionnement de conteneurs vides entre les ports canadiens	7
4.0	<i>LOI SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE</i>	8
4.1	Le besoin d'enregistreurs audio-vidéo de locomotive (EAVL)	8
4.2	Modifications proposées dans le projet de loi C-49.....	8
4.3	Observations de l'AGF sur les dispositions relatives aux EAVL proposées.....	9
4.4	Position de l'AGF sur les articles 61 à 67	9
5.0	MOT DE LA FIN	10

1.0 INTRODUCTION

1.1 L'Association canadienne de gestion du fret

L'Association canadienne de gestion du fret (« AGF ») fait valoir, depuis 1916, le point de vue des expéditeurs canadiens auprès de tous les ordres de gouvernement et des organismes internationaux. Elle se concentre exclusivement sur les politiques, les lois et la réglementation liées au transport de marchandises, car celles-ci ont une incidence sur la réussite de l'industrie canadienne dans les marchés canadiens et étrangers. La célébration de son centenaire, en 2016, a été un jalon important pour l'AGF.

Les 90 entreprises membres de l'AGF proviennent de toutes les régions du Canada et représentent la plupart des secteurs industriels, notamment l'exploitation minière, les produits forestiers, l'agriculture, la transformation des aliments, la fabrication et le commerce de détail. Les membres de l'AGF apportent plus de 100 milliards de dollars à l'économie canadienne et dépensent plus de 4 milliards de dollars en transport de marchandises, que ce soit le transport par fret aérien, maritime, ferroviaire, terrestre ou multimodal.

1.2 Aperçu

Le présent mémoire de l'AGF propose des commentaires et des recommandations sur les articles du projet de loi C-49 qui concernent les modifications proposées aux dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* concernant la protection des expéditeurs relativement au service de transport ferroviaire des marchandises, les modifications proposées à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* concernant les enregistreurs audio-vidéo de locomotive et les révisions proposées à la *Loi sur le cabotage* en ce qui concerne le déplacement des conteneurs vides entre les ports canadiens par des transporteurs battant pavillon étranger. Le mandat de l'AGF porte exclusivement sur le transport des marchandises et nous ne formulerons pas de commentaires sur les dispositions du projet de loi C-49 concernant les droits des passagers aériens.

1.3 Appui général au projet de loi C-49

Le gouvernement a réagi au récent examen législatif de la *Loi sur les transports au Canada* par le dépôt du projet de loi C-49, *Loi sur la modernisation des transports*, qui répond aux problèmes cernés par l'examen.

L'AGF appuie l'adoption du projet de loi C-49 et relève dans les paragraphes qui suivent plusieurs domaines auxquels il est possible d'apporter des améliorations qui renforceront le projet de loi afin de mieux atteindre les objectifs énoncés par le gouvernement.

2.0 LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

2.1 Commentaires d'ordre général

L'AGF relève dans les paragraphes qui suivent les articles du projet de loi C-49 concernant le service ferroviaire dont les dispositions doivent être améliorées par des révisions. L'AGF ne propose pas de formulation particulière à inclure dans le projet de loi C-49, mais décrit l'insuffisance et énonce les changements nécessaires.

2.2 Données sur le service et l'établissement du prix

Les articles 9 à 13 du projet de loi C-49 proposent des modifications à la section « Renseignements relatifs aux transports » (articles 50 et 51) de la *Loi*. Le projet de loi C-49 modifie ainsi le paragraphe 50(2) :

Renseignements

Peuvent notamment être exigés sous le régime du présent article :

- a)** des renseignements sur la situation financière;
- b)** des renseignements relatifs au trafic et à l'exploitation;

Il faut ajouter l'exigence explicite que les « renseignements sur la situation financière » appropriés doivent comprendre les recettes associées et l'établissement du prix tel que fourni par l'Office des transports du Canada, et que les données seront mises à la disposition des expéditeurs par l'Office afin d'améliorer l'accès aux recours des expéditeurs prévus par la *Loi sur les transports au Canada*, comme la procédure d'arbitrage de l'offre finale (AOF). À cet égard, on observe que les compagnies de chemin de fer fournissaient volontairement par le passé à Statistique Canada des données cumulatives qui étaient utiles pour les expéditeurs se prévalant du recours de l'AOF; les compagnies de chemin de fer ont cessé voilà plusieurs années de fournir ces données. Modifier ainsi le paragraphe 50(2) de la *Loi* contribuerait à rétablir l'équilibre et à maintenir l'intégrité des recours des expéditeurs en vertu de la *Loi*, tel l'AOF. L'AGF recommande de modifier le projet de loi en conséquence.

2.3 Office des transports du Canada – pouvoir d'enquêter

Avant la publication du projet de loi C-49, au cours des audiences publiques du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des communications (TRAN) de la Chambre des communes, divers expéditeurs ont formulé en tant qu'intervenants des recommandations sur la nécessité pour l'Office de disposer du pouvoir de mener de sa propre initiative des enquêtes sur les questions relevant de sa compétence. Le président de l'Office, M. Scott Streiner, avait fait cette recommandation au gouvernement, tout comme l'honorable David Emerson dans le rapport qui a mené à l'élaboration du projet de loi C-49. Ces deux personnes ont réitéré leur recommandation dans le cadre de leur exposé à l'intention du TRAN. Cette recommandation a aussi été appuyée par les groupes d'expéditeurs qui ont comparu devant le TRAN.

Comme l'Office est la principale organisation possédant des renseignements particuliers sur les problèmes systémiques et émergents, disposer de ce pouvoir constituerait pour elle un prolongement raisonnable de son mandat. Le gouvernement continue de rejeter la proposition et nous savons que Transports Canada exprime des craintes quant au risque qu'elle amène l'Office à établir les politiques. Il semblerait aller de soi que les décisions ou les arrêtés de l'Office découlant de telles enquêtes devraient respecter le cadre de la loi et que le ministre serait informé si des changements éventuels aux politiques étaient envisagés.

Nous savons que l'Office dispose de ce pouvoir relativement à l'aviation commerciale. L'exercice récent de ce pouvoir par l'Office en rapport avec les retards déraisonnables d'Air Transat sur l'aire de trafic de l'aéroport d'Ottawa, l'été dernier, constitue un exemple de son utilité. Un autre exemple est l'enquête en cours du Surface Transportation Board des États-Unis sur les problèmes de service chroniques et répandus de la compagnie de chemin de fer CSX, qui ont entraîné des arrêts de production dans certains cas, ainsi que la surveillance dont ils font l'objet.

En résumé, l'AGF est d'avis que l'Office des transports du Canada devrait disposer du pouvoir d'entreprendre de son propre chef des enquêtes couvrant le transport ferroviaire et tous les autres modes qu'il régit. L'AGF recommande que le Sénat modifie le projet de loi en conséquence.

2.4 Interconnexion de longue distance (ILD)

Le projet de loi C-30, qui a modifié la *Loi sur les grains du Canada*, prévoyait la prolongation de la limite habituelle de 30 km de l'interconnexion réglementée jusqu'à une distance de 160 km dans les provinces des Prairies. Il s'agissait d'une disposition temporaire qui a été abrogée le 1^{er} août 2017. La *Loi sur les transports au Canada* contient depuis 1988 un autre substitut à une concurrence réelle, qui sont les prix de ligne concurrentiels (PLC) (articles 129 à 136). Les expéditeurs n'ont pas pu se prévaloir des PLC parce que le paragraphe 131(1) exige que l'expéditeur obtienne d'abord un prix auprès du transporteur de liaison et que les transporteurs ferroviaires de catégorie 1 ont refusé de fournir des prix d'interconnexion acceptables. L'objectif de l'ILD est de remplacer les dispositions inutilisables relatives aux PLC.

Il faut, afin de fournir un contexte adéquat pour l'ILD, formuler des observations sur l'interconnexion réglementée prévue par la *Loi* (articles 127 et 128). Si le lieu d'interconnexion le plus proche se trouve dans un rayon de 30 km du point d'origine (ou de destination) des marchandises, l'expéditeur peut décider lui-même quelle compagnie de chemin de fer il utilisera et le prix du transport du point d'origine au lieu d'interconnexion est établi par l'Office, qui l'affiche sur son site Web. Ces prix, bien que réglementés, sont compensatoires pour le transporteur ferroviaire effectuant la première partie du trajet.

L'ILD promet aux expéditeurs qu'ils pourront obtenir un prix concurrentiel du transporteur de liaison, ce qui pourrait aussi améliorer le pouvoir de négociation des expéditeurs captifs face au transporteur ferroviaire desservant leurs installations. Bien que l'ILD donnerait aux expéditeurs le droit à l'interconnexion jusqu'à une distance de 1 200 km du premier point de correspondance, ou 50 % de la distance, ils rencontreront un certain nombre d'obstacles dans l'exercice de ce droit.

En premier lieu, à la différence de l'interconnexion réglementée, le mécanisme n'est pas automatique et l'expéditeur, s'il ne peut pas négocier un prix acceptable avec le transporteur au point d'origine, devra demander un arrêté à l'Office; cela pourrait cependant entraîner un délai de 30 jours.

En second lieu, il existe deux zones géographiques majeures d'exclusion, à savoir l'axe Québec-Windsor et l'axe allant d'un point situé un peu à l'ouest de Kamloops jusqu'à Vancouver. Nous comprenons que ces zones d'exclusion ont été établies afin de restreindre la capacité des compagnies de chemin de fer des États-Unis d'y prendre en charge le trafic, car il n'existe pas de disposition en matière de réciprocité dans la loi américaine. Dans leurs exposés au TRAN, les transporteurs ferroviaires de catégorie I ont indiqué qu'ils offraient, par tonne mille, des « tarifs parmi les plus bas au monde pour le transport de marchandises ». Si c'est le cas, on se demande pourquoi ils ont besoin de protection à la frontière contre les transporteurs des États-Unis. En outre, le CN et le CP disposent de réseaux étendus aux États-Unis et sont donc en position concurrentielle par rapport aux transporteurs américains.

En troisième lieu, des dispositions excluent certaines marchandises. Dans certains cas (les produits toxiques à l'inhalation et les matières radioactives), on indique qu'il s'agit de mesures de sécurité. Il n'y a pourtant pas d'exclusion si le lieu d'interconnexion est dans le rayon d'interconnexion de 30 km. D'autres marchandises sont exclues, comme les véhicules automobiles, les conteneurs et les remorques, en raison de l'existence d'options concurrentielles dans les autres modes de transport. S'il existe bien des options concurrentielles, on ne voit pas vraiment pourquoi l'exclusion est nécessaire.

En quatrième lieu, l'expéditeur ne peut pas demander d'arrêté d'interconnexion si le premier lieu de correspondance se trouve dans un rayon de 30 km du point d'origine. Présument, cette exclusion existe parce que l'interconnexion réglementée devrait normalement s'appliquer. Le projet de loi C-49 stipule à l'alinéa 129(3) a) que l'expéditeur ne peut pas demander d'arrêté d'interconnexion dans le cas où le « point d'origine ou [le] point de destination du transport qui est desservi exclusivement par le transporteur local est situé dans un rayon de trente kilomètres d'un lieu de correspondance ». Cependant, un lieu de correspondance situé dans un rayon de 30 km n'a aucune utilité si : a) il achemine le transport dans la mauvaise direction par rapport à sa destination finale; b) il ne dispose pas de la capacité nécessaire pour prendre en

charge le volume à transporter; c) le transporteur ferroviaire concurrent le plus proche ne dispose pas de voies couvrant toute la distance jusqu'à la destination finale du transport.

L'aiguillage du transport dans la mauvaise direction ou sur la mauvaise voie ferrée rend l'interconnexion inutile. L'expéditeur se trouvant dans un rayon de 30 km d'un lieu d'interconnexion qui est inutile pour lui est exclu de l'option d'interconnexion de longue distance et souffre d'un désavantage concurrentiel. Un problème similaire existe pour les installations desservies par plus d'un transporteur en raison de l'interdiction énoncée à l'alinéa 129(1) a).

La solution à ce problème est d'ajouter la formulation « dans la direction raisonnable du transport des marchandises du point d'origine au point de destination sur un parcours continu » aux alinéas 129(1) a) et 129(3) a). Une telle formulation figure déjà à d'autres fins au paragraphe 136(1) proposé du projet de loi C-49, mais doit être répétée dans l'article 129. Nous croyons que la modification de ces deux alinéas traduirait mieux l'intention d'instaurer des options concurrentielles.

Établissement du prix. La méthode proposée d'établissement du prix de l'ILD à l'alinéa proposé 135(1) b) et au paragraphe proposé 135(2) ne fournira pas un prix comparable à un prix concurrentiel. Si le prix doit être fixé en fonction des « transports comparables » du transporteur local, il sera fondé sur des transports qui sont captifs et ne sera donc pas comparable à un prix concurrentiel. Il semblerait raisonnable de fonder le prix sur des transports effectués en situation de concurrence et l'Office est bien placé pour établir quels prix sont en vigueur pour des « transports comparables » lorsqu'une situation de concurrence existe. S'il ne peut trouver de transports comparables en situation de concurrence, l'Office établira par défaut le prix en fonction des coûts, en ajoutant une contribution destinée à absorber les frais généraux et à dégager un profit.

L'AGF et la communauté des expéditeurs dans son ensemble appuient l'intention que traduit la disposition relative à l'ILD, mais soulignent les insuffisances susmentionnées et recommandent au Sénat de modifier le projet de loi en conséquence afin d'éliminer ces insuffisances.

3.0 LOI SUR LE CABOTAGE

3.1 Repositionnement de conteneurs vides entre les ports canadiens

L'article 14.3 de l'*Accord économique et commercial global* (AECG) conclu entre le Canada et l'Union européenne prévoit que les bâtiments de l'une ou l'autre partie peuvent repositionner les conteneurs vides leur appartenant ou loués entre différents ports dans le territoire de l'autre partie.

Le paragraphe 70(1) du projet de loi C-49 donne effet à cette disposition du traité dans la loi canadienne en modifiant l'article 3 de la *Loi sur le cabotage* afin de permettre à tous les bâtiments battant pavillon canadien ou étranger de repositionner les conteneurs leur appartenant ou loués entre les ports canadiens, pourvu que ces déplacements se fassent sur une base non génératrice de revenus. Il faudrait préciser si cette disposition s'applique collectivement aux transporteurs maritimes de toutes les grandes alliances. Par exemple, si la ligne NYK, membre de l'Alliance THE, doit repositionner au port de Vancouver des conteneurs vides se trouvant à Prince Rupert, un autre membre de l'Alliance THE, la ligne Yang Ming, pourrait déplacer les conteneurs vides de NYK pourvu que ce soit sur une base non génératrice de revenus.

L'AGF appuie cette modification et demande que Transports Canada précise que toutes les lignes de navigation faisant partie des trois grandes alliances peuvent repositionner les conteneurs vides des autres membres de leur alliance sur une base non génératrice de revenus et communique cette précision à tous les intervenants concernés.

4.0 LOI SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

4.1 Le besoin d'enregistreurs audio-vidéo de locomotive (EAVL)

À la suite de plusieurs accidents ferroviaires qui ont entraîné le décès de passagers ainsi que de membres de l'équipage et du public au Canada et aux États-Unis, le Bureau de la sécurité des transports (BST) a recommandé à Transports Canada que des EAVL soient installés dans les locomotives de la plupart des compagnies de chemins de fer, principalement les chemins de fer de catégorie I (CN, CP et VIA).

Le but principal des enregistreurs serait de fournir des données importantes :

- au BST aux fins d'enquête sur les accidents;
- à Transports Canada aux fins d'élaboration de politiques;
- aux compagnies de chemins de fer aux fins d'analyse dans le cadre de leurs systèmes de gestion de la sécurité.

La dernière utilisation serait assujettie à un contrôle rigoureux, et les données des EAVL envoyées aux compagnies de chemins de fer seraient choisies au hasard, conformément aux règlements qui seront pris en vertu des modifications apportées au projet de loi C-49.

4.2 Modifications proposées dans le projet de loi C-49

Les articles 61 à 66 du projet de loi C-49 proposent des modifications à *la Loi sur la sécurité ferroviaire*, et l'article 67 propose des modifications corrélatives à *la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*;

ces dispositions législatives régissent l'utilisation par le BST des renseignements qu'il reçoit des EAVL.

4.3 Observations de l'AGF sur les dispositions relatives aux EAVL proposées

Les articles 61 à 67, tels qu'ils sont rédigés, semblent fournir à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et au BST le mandat et le pouvoir appropriés leur permettant de procéder à l'installation des EAVL sur des chemins de fer régis avec des mesures de protection appropriées concernant l'utilisation des données enregistrées, plus particulièrement celles touchant les droits à la vie privée du personnel ferroviaire.

L'article 62 du projet de loi C-49 confère au gouverneur en conseil le droit de « prendre des règlements : a) prévoyant des critères [...] » afin de déterminer sur quels chemins de fer on devra installer de l'équipement EAVL. Il s'agit d'une disposition importante, puisqu'il y a 32 chemins de fer considérés comme étant régis par un règlement fédéral et possédant un « certificat d'aptitude » leur permettant de fonctionner.

Les trois principaux chemins de fer de catégorie I, soit le CN, le CP et VIA, sont les principales cibles de cette disposition, et il est important que les compagnies de chemins de fer d'intérêt local exploitant à n'importe quel moment un nombre réduit de trains qui circulent à basse vitesse ne soient pas tenues d'installer de l'équipement EAVL, installation évaluée à environ 20 000 \$ par locomotive. En ce sens, les règlements devront être rédigés de sorte que l'on puisse permettre aux compagnies de chemins de fer d'intérêt local de compétence fédérale et provinciale qui ne disposent pas d'EAVL de se déplacer sur de courtes distances à basse vitesse sur les voies du CN et du CP afin de faire l'échange de trafic avec le chemin de fer de catégorie I.

L'AGF reconnaît la nécessité de trouver un équilibre entre les améliorations à apporter à la sécurité et le besoin de maintenir un niveau raisonnable de droit à la vie privée des employés. Les articles 61 à 67 du projet de loi C-49 portent sur les enjeux liés à la vie privée et prévoient des contraintes liées à l'accès aux données des EAVL par la direction des compagnies de chemin de fer.

4.4 Position de l'AGF sur les articles 61 à 67

L'AGF appuie les articles 61 à 67 du projet de loi C-49, tels que rédigés.

L'AGF demande que Transports Canada mène, au moment d'élaborer les règlements, de vastes consultations avec tous les intervenants, plus particulièrement les compagnies de chemins de fer d'intérêt local de compétence provinciale et fédérale. Cela sera nécessaire afin que l'on puisse garantir que les « critères » n'exigent pas par inadvertance des compagnies de chemins de fer d'intérêt local qu'elles installent des EAVL et que l'on puisse empêcher les transporteurs de catégorie I d'exiger de façon arbitraire que les compagnies de chemins de fer d'intérêt local qui circulent à basse vitesse sur de courtes

distances sur des voies de catégorie I installent de l'équipement EAVL sur les locomotives qui effectuent de telles manœuvres aux lieux de correspondance.

5.0 MOT DE LA FIN

L'Association canadienne de gestion du fret (AGF) apprécie cette occasion de s'exprimer devant le Comité sénatorial permanent des transports et des communications (TRCM) dans le cadre de son étude de cet important texte de loi.

Il s'agit d'un texte de loi majeur et l'AGF espère que son examen législatif sera mené rondement afin que le projet de loi C-49 puisse être adopté le plus rapidement possible.