

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada *c.* Canada (Procureur général), 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135 | **Date :** 20140523  **Dossier :** 35145 |

Entre :

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

Appelante

et

Procureur général du Canada,

Peace River Coal Inc. et

Association canadienne de transport industriel

Intimés

**Traduction française officielle**

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 69) | Le juge Rothstein (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Abella, Cromwell, Karakatsanis et Wagner) |

cn *c.* canada (p.g.), 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada Appelante

c.

Procureur général du Canada,

Peace River Coal Inc. et

Association canadienne de transport industriel Intimés

**Répertorié : Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada *c.* Canada (**Procureur général)

2014 CSC 40

No du greffe : 35145.

2014 : 14 janvier; 2014 : 23 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner.

en appel de la cour d’appel fédérale

*Droit administratif — Droit des transports — Organismes et tribunaux administratifs — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Gouverneur en conseil annulant une décision de l’Office des transports du Canada — Le gouverneur en conseil est-il habileté à modifier ou à annuler une décision de l’Office? — La norme de contrôle applicable est-elle celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable? — Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10, art. 40, 41, 120.1.*

Le contrat confidentiel conclu entre PRC et le CN pour le transport de charbon par voie ferrée précisait qu’un supplément carburant prévu au tarif 7402 s’appliquerait lorsque le prix moyen mensuel du carburant diesel pour véhicules routiers serait égal ou supérieur au « seuil » prévu. Le tarif 7402 fixait ce seuil à 1,25 $ US le gallon. Le CN pouvait modifier unilatéralement le tarif 7402, et le contrat ne prévoyait aucun mécanisme permettant à PRC de contester un tel changement.

Peu après l’entrée en vigueur du contrat confidentiel, le CN a adopté le tarif 7403, qui prévoyait un seuil plus élevé. Le tarif 7402 et le seuil moins élevé qu’il prévoyait continueraient de s’appliquer jusqu’à l’expiration des contrats conclus à ce tarif. Le CN a refusé d’appliquer le seuil plus élevé aux services de transport qu’il fournissait à PRC, et l’Office des transports du Canada (« Office ») a rejeté la demande présentée par PRC en vertu de l’art. 120.1 de la *Loi sur les transports au Canada* (« *Loi* ») en vue d’obtenir une ordonnance modifiant le seuil prévu au tarif 7402 de façon à le faire correspondre à celui plus élevé établi par le tarif 7403. L’Association canadienne de transport industriel a alors demandé au gouverneur en conseil, par voie de requête fondée sur l’art. 40 de la *Loi*, de modifier la décision de l’Office et d’ordonner à celui-ci de considérer que le contrat confidentiel ne l’empêchait pas de déterminer si le supplément carburant prévu au tarif 7402 était raisonnable. Le gouverneur en conseil a annulé la décision de l’Office. À l’issue d’un contrôle judiciaire, la Cour fédérale a conclu que la question soumise au gouverneur en conseil touchait véritablement à la compétence, a appliqué la norme de la décision correcte, a annulé le décret du gouverneur en conseil et a rétabli la décision de l’Office. Appliquant la norme de la décision raisonnable, la Cour d’appel fédérale a infirmé le jugement de la Cour fédérale et a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision du gouverneur en conseil présentée par le CN.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

L’article 40 de la *Loi* confère au gouverneur en conseil un vaste pouvoir décisionnel à l’égard des arrêtés et des décisions de l’Office, y compris ceux qui soulèvent des questions de droit. Lorsque le législateur entend restreindre les pouvoirs du gouverneur en conseil, il le fait expressément, mais la seule limite inhérente au pouvoir conféré par l’art. 40 est que le pouvoir du gouverneur en conseil se limite à l’examen des questions déjà examinées par l’Office. Des restrictions comme celles relatives au droit de porter une décision de l’Office devant la Cour d’appel fédérale ou celles qu’imposent d’autres lois au pouvoir du gouverneur en conseil n’apparaissent pas à l’art. 40.

Le cadre énoncé dans l’arrêt *Dunsmuir*, qui s’applique aux décideurs administratifs en général et non seulement aux tribunaux administratifs, s’applique aux décisions juridictionnelles prises par le gouverneur en conseil en vertu de l’art. 40, et la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable. Il est aujourd’hui bien établi que la déférence est habituellement de mise lorsqu’un décideur interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie. Le législateur a reconnu au gouverneur en conseil une connaissance approfondie du secteur de la réglementation économique, et les lois et politiques en matière de transport sont liées de près à la fonction d’examen du gouverneur en conseil. La présomption de déférence s’applique et n’est pas réfutée. La question de savoir si une partie à un contrat confidentiel peut déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1 constitue une question de droit qui n’appartient pas à l’une des catégories établies de questions auxquelles s’applique la norme de contrôle de la décision correcte. Aucune question de constitutionnalité ou de compétence concurrente entre tribunaux administratifs ne se pose. La question en litige ne revêt pas une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Enfin, il s’agit d’une question d’interprétation législative et il ne pouvait donc s’agir d’une question touchant véritablement la compétence ou la validité du pouvoir du gouverneur en conseil.

Le gouverneur en conseil a raisonnablement conclu qu’une partie à un contrat confidentiel peut dans certaines circonstances déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1. Cette décision est étayée par les faits et par le libellé du par. 120.1(1). La conclusion suivant laquelle l’existence d’un contrat confidentiel n’empêchait pas un expéditeur de demander un examen du caractère raisonnable des frais en vertu du par. 120.1(1) concorde avec les dispositions de la *Loi*, lesquelles n’empêchent pas l’Office d’examiner le caractère raisonnable des frais que contient un tarif applicable à plus d’un expéditeur, que le tarif soit ou non incorporé par renvoi dans un contrat confidentiel. En outre, le gouverneur en conseil pouvait conclure qu’en édictant l’art. 120.1, le législateur entendait offrir une certaine protection aux expéditeurs. En conséquence, sans décider si, dans un cas donné, un contrat confidentiel pourrait priver un expéditeur du recours prévu à l’art. 120.1, il est raisonnable d’affirmer que le fait de laisser aux parties à des contrats confidentiels l’accès au mécanisme des plaintes prévu à l’art. 120.1 serait conforme à cette intention du législateur. L’interprétation de l’art. 120.1 donnée par le gouverneur en conseil était raisonnable.

**Jurisprudence**

**Arrêts mentionnés :** *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 194, [2011] 3 R.C.F. 344; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 R.C.S. 41; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654.

**Lois et règlements cités**

*Acte des chemins de fer*, S.C. 1888, ch. 29, art. 11*r*).

*Acte des chemins de fer, 1868*, S.C. 1868, ch. 68, art. 23.

*Acte des chemins de fer, 1903*, S.C. 1903, ch. 58.

*Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10, art. 52(2), 94(3).

*Loi nationale de 1987 sur les transports*, L.C. 1987, ch. 34, art. 120.

*Loi nationale sur les transports*, S.C. 1966-67, ch. 69.

*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 28.

*Loi sur le pilotage*, L.R.C. 1985, ch. P-14, art. 35(7).

*Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, L.R.C. 1985, ch. O-7, art. 51.

*Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 12.

*Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10, art. 40, 41, 120.1, 126, 161, 162(1), 165(1), (3).

**Doctrine et autres documents cités**

Canada. Chambre des communes. Comité permanent des transports, de l’infrastructure et des collectivités. *Témoignages*, no 2, 2e sess., 39e lég., 22 novembre 2007, p. 1-2.

Canada. Chambre des communes. Comité permanent des transports, de l’infrastructure et des collectivités. *Témoignages*, no 3, 2e sess., 39e lég., 27 novembre 2007, p. 1-2.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. XI, 1re sess., 27e lég., 10 janvier 1967, p. 11630.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes du Canada*, vol. LVIII, 3e sess., 9e lég., 20 mars 1903, p. 252 et 262.

Canada. Service d’information et de recherche parlementaires. Résumé législatif LS-569F. « Projet de loi C-8 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada (transport ferroviaire) », par David Johansen, Division du droit et du gouvernement, 2 novembre 2007, révisé 27 juin 2008.

Canada. Transports Canada. *Aller sans entraves : l’étape de la législation : aperçu de la loi nationale sur les transports 1986*. Ottawa : Transports Canada, 1986.

Coyne, H. E. B. *The Railway Law of Canada*. Toronto : Canada Law Book Co., 1947.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Dawson, Gauthier et Stratas), 2012 CAF 278, 440 N.R. 217, [2012] A.C.F. no 1438 (QL), 2012 CarswellNat 5639, qui a infirmé une décision du juge Hughes, 2011 CF 1201, 398 F.T.R. 218, [2011] A.C.F. no 1469 (QL), 2011 CarswellNat 5850. Pourvoi rejeté.

Guy J. Pratte, *Nadia Effendi* et Éric Harvey, pour l’appelante.

Peter Southey et Sean Gaudet, pour l’intimé le procureur général du Canada.

Forrest C. Hume et Cynthia A. Millar, pour les intimées Peace River Coal Inc. et l’Association canadienne de transport industriel.

Version française du jugement de la Cour rendu par

Le juge Rothstein —

1. Aperçu
2. L’*Acte des chemins de fer, 1868*, S.C. 1868, ch. 68, conférait au gouverneur en conseil le pouvoir d’approuver les prix du transport des marchandises par voie ferrée au Canada. En 1903, la réglementation des prix du transport des marchandises a été dévolue à la Commission des chemins de fer, et le gouverneur en conseil s’est vu confier un nouveau rôle, celui d’organisme de révision habilité à modifier ou à annuler les décisions de la Commission. L’article 40 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 (« *Loi* »), a maintenu ce rôle du gouverneur en conseil en matière de modification et d’annulation des décisions et arrêtés de l’Office des transports du Canada (« Office »).
3. Les questions en litige dans le présent pourvoi ont principalement trait au fait de savoir si le gouverneur en conseil est habilité à modifier ou à annuler une décision de l’Office sur un point de droit. À mon humble avis, le gouverneur en conseil a le pouvoir de le faire.
4. Faits
5. Le présent pourvoi concerne un contrat confidentiel intervenu entre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (« CN ») et Peace River Coal Inc. (« PRC »). PRC exploite une installation de chargement de charbon à Trend, en Colombie-Britannique. Ce contrat, qui a été en vigueur du 1er janvier 2008 au 30 juin 2010, portait sur le transport de charbon par voie ferrée depuis Trend jusqu’à Ridley Terminals à Prince Rupert, en Colombie-Britannique.
6. Le contrat confidentiel incorporait par renvoi tous les tarifs, les règles et les règlements applicables. En particulier, il incorporait le [traduction] « Tarif de supplément carburant CN 7402, ses ajouts ou ses rééditions », qui prévoyait l’ajout, au taux de base que facturait le CN pour le transport de marchandises, d’un supplément pour carburant calculé en fonction du millage parcouru. Le supplément carburant serait appliqué lorsque le prix moyen mensuel du carburant diesel pour véhicules routiers serait égal ou supérieur à un prix préétabli appelé le « seuil ». Le tarif 7402 fixait le seuil à 1,25 $ US le gallon. Le CN et PRC savaient toutes deux que, pendant la durée du contrat, le CN pourrait modifier unilatéralement le tarif 7402. Le contrat ne prévoyait aucun mécanisme permettant à PRC de contester un changement que le CN apporterait unilatéralement à ce tarif.
7. Le 21 février 2008, le CN a informé ses clients qu’il allait adopter le tarif 7403, avec effet à compter du 1er avril 2008, et que le seuil serait de 2,30 $ US le gallon. Cependant, le tarif 7402 continuerait à s’appliquer aux contrats conclus au tarif 7402 jusqu’à leur expiration.
8. PRC a demandé au CN d’appliquer dès le 1er avril 2008 le tarif 7403 aux services de transport qu’elle obtenait, mais le CN a refusé.
9. Le 22 avril 2008, PRC a demandé à l’Office, en vertu de l’art. 120.1 de la *Loi*, de rendre une ordonnance fixant un supplément carburant raisonnable pour les services de transport qu’elle obtenait du CN. Elle a demandé à l’Office d’obliger le CN à modifier les frais prescrits par le tarif 7402 de façon à les faire correspondre à ceux que prévoyait le tarif 7403, c’est-à-dire d’ordonner que les taux prévus aux termes du contrat confidentiel concernant le transport de son charbon depuis le terminal de Trend jusqu’à Ridley Terminals, ne soient pas assujettis à un supplément carburant avant que le seuil soit égal ou supérieur à 2,30 $ US le gallon.
10. Saisi d’une requête du CN, l’Office a rejeté la demande de PRC au motif que cette dernière lui demandait de modifier son contrat confidentiel, ce que l’Office affirmait ne pas avoir le pouvoir de faire. PRC n’a pas demandé l’autorisation d’interjeter appel de cette décision auprès de la Cour d’appel fédérale, même s’il lui était loisible de le faire aux termes de l’art. 41 de la *Loi*, lequel prévoit un droit d’appel, avec l’autorisation de la cour, sur une question de droit ou de compétence à la suite d’une demande présentée dans le mois suivant la date de la décision de l’Office.
11. Six mois après la décision de l’Office, l’Association canadienne de transport industriel (« ACTI »), une association commerciale représentant les intérêts des expéditeurs, a demandé par voie de requête au gouverneur en conseil de modifier la décision de l’Office en vertu de l’art. 40 de la *Loi*. PRC est membre de l’ACTI. Cette dernière a demandé au gouverneur en conseil d’ordonner à l’Office de considérer que le contrat confidentiel passé entre PRC et le CN n’empêchait pas l’Office de déterminer si le supplément carburant prévu au tarif 7402 était raisonnable. Le 10 juin 2010, le gouverneur en conseil a annulé la décision de l’Office.
12. Dispositions législatives applicables
13. Les dispositions législatives applicables figurent à l’annexe. Les articles 40, 41 et 120.1 de la *Loi* sont plus directement en cause en l’espèce.
14. Décisions administratives
    1. Décision de l’Office
15. Le CN a présenté à l’Office une requête préliminaire visant à faire rejeter la demande de PRC pour deux motifs : (1) l’Office n’était pas compétent pour modifier les modalités d’un contrat confidentiel en vertu de l’art. 120.1 de la *Loi*; (2) le supplément carburant faisait partie du prix relatif au transport, de sorte que le par. 120.1(7) empêchait que le supplément soit révisé en vertu de l’art. 120.1 de la *Loi*.
16. L’Office a conclu que PRC demandait que le supplément carburant prévu au contrat soit modifié pour qu’il corresponde à un supplément carburant différent.
17. Invoquant la certitude et la prévisibilité des contrats, l’Office a conclu que les parties étaient liées par le contrat et qu’il n’avait pas compétence pour modifier les modalités du contrat en vertu de l’art. 120.1. Il n’a pas jugé nécessaire d’examiner la question de savoir si le supplément carburant faisait partie du prix relatif au transport au sens du par. 120.1(7) et il a rejeté la demande de PRC.
    1. Décision du gouverneur en conseil
18. Le gouverneur en conseil a annulé la décision de l’Office. Le décret C.P. 2010-749 précisait que l’art. 120.1 de la *Loi* prévoit un recours administratif par voie de plainte à l’encontre des frais de transport déraisonnables appliqués par une compagnie de chemin de fer. L’article 120.1 est censé bénéficier non pas seulement au plaignant mais également à l’ensemble des expéditeurs assujettis aux frais prévus dans le tarif contesté. La plainte déposée par PRC avait été présentée dans l’intérêt de tous les expéditeurs assujettis aux frais prévus par le tarif 7402, lequel s’applique à plus d’un expéditeur.
19. Selon le décret, le gouverneur en conseil estimait que, même si l’existence et les modalités d’un contrat confidentiel avaient une incidence sur la question de savoir si PRC profiterait d’une ordonnance de l’Office rendue en vertu de l’art. 120.1, ce contrat confidentiel n’avait aucune incidence sur le caractère raisonnable des frais prévus par un tarif qui est applicable à plus d’un expéditeur et qui n’est pas un tarif mentionné au par. 165(3) de la *Loi*.
20. Historique judiciaire
    1. Cour fédérale du Canada, 2011 CF 1201 (CanLII)
21. Le CN a demandé le contrôle judiciaire de la décision du gouverneur en conseil. Le juge Hughes a annulé le décret du gouverneur en conseil et rétabli la décision de l’Office. Le juge a qualifié la question soumise au gouverneur en conseil de question touchant « véritablement à la compétence » car elle était axée sur la compétence de l’Office à l’égard de la demande de PRC, et il a conclu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte (par. 68).
22. Le juge Hughes a estimé que PRC cherchait à faire modifier le supplément carburant prévu au contrat pour qu’il corresponde à un supplément différent. Il a aussi décidé que le tarif 7402 faisait partie du « prix » relatif au transport et que, aux termes du par. 120.1(7), l’Office ne pouvait donc pas l’examiner. L’Office n’avait pas le pouvoir de modifier un contrat passé entre les parties et n’avait pas compétence pour réviser des prix auxquels s’applique l’exemption prévue au par. 120.1(7). Même si le gouverneur en conseil était habilité à trancher des questions de droit et de compétence, sa décision d’annuler la décision de l’Office était mal fondée.
    1. Cour d’appel fédérale, 2012 CAF 278 (CanLII)
23. La Cour d’appel fédérale a infirmé le jugement de la Cour fédérale et a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision du gouverneur en conseil présentée par le CN.
24. Appliquant la norme du caractère raisonnable, la juge Dawson a conclu que la décision du gouverneur en conseil était raisonnable. Elle a estimé que cette « décision du gouverneur en conseil a[vait] eu pour effet d’infirmer la conclusion de fait de l’Office selon laquelle [PRC] visait par sa plainte à obtenir “une ordonnance exigeant l’application de nouveaux suppléments pour le carburant au contrat . . .” » (par. 43). Le gouverneur en conseil avait, selon elle, substitué sa propre opinion à celle de l’Office en estimant que PRC avait déposé sa plainte dans l’intérêt de tous les expéditeurs. La juge Dawson a conclu que la manière dont le gouverneur en conseil avait caractérisé la nature de la demande de PRC à l’Office était une question de fait qui comportait un élément de politique. Il n’était donc pas nécessaire que la Cour d’appel fédérale détermine si le gouverneur en conseil avait compétence pour trancher des questions de droit et de compétence.
25. La juge Dawson a conclu que, en raison de la réparation précise demandée et du fait que l’art. 120.1 « “doit profiter à tous les expéditeurs assujettis [au] tarif contesté”, le gouverneur en conseil était fondé à conclure [raisonnablement] que la plainte de [PRC] visait “l’intérêt de tous les expéditeurs assujettis aux frais allégués” » (par. 50). Elle a estimé que la décision du gouverneur en conseil était étayée par la preuve et appartenait aux issues pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Cette décision était donc raisonnable. En outre, comme l’Office avait refusé de décider si le supplément carburant faisait partie du prix relatif au transport au sens du par. 120.1(7), le juge de la Cour fédérale saisi de la demande de contrôle judiciaire avait commis une erreur en tranchant cette question, dont l’Office demeurait encore saisi. La question relative au par. 120.1(7) n’était pas un motif valable permettant d’annuler la décision du gouverneur en conseil. Rendant le jugement que la Cour fédérale aurait dû rendre, la Cour d’appel fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire du CN.
26. Questions en litige
27. Le présent pourvoi soulève quatre questions :
    * + 1. Quelle est la nature de la question à laquelle le gouverneur en conseil a répondu en l’espèce?
        2. Quelle est l’étendue du pouvoir que l’art. 40 de la *Loi* confère au gouverneur en conseil?
        3. Quelle est la norme de contrôle applicable?
        4. La décision du gouverneur en conseil résiste-t-elle à un contrôle judiciaire?
28. Contexte du régime de réglementation
    1. L’article 120.1 de la Loi
29. L’article 120.1 a été ajouté à la suite d’un examen législatif de la *Loi* effectué en 2001 et dans le cadre de modifications visant à mettre à jour le cadre législatif (Service d’information et de recherche parlementaires, Résumé législatif LS-569F, « Projet de loi C-8 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada (transport ferroviaire) », révisé au 27 juin 2008, p. 1). Les expéditeurs avaient exprimé des préoccupations à propos de l’application de frais connexes ou accessoires s’ajoutant aux prix relatifs au transport de marchandises. Parmi ces frais figuraient, par exemple, ceux que l’on exige pour le nettoyage ou le remisage des wagons et la pesée des produits, ainsi que les frais de stationnement, que l’on exige lorsqu’il faut plus de temps que le délai de séjour autorisé pour charger ou décharger un wagon. Contrairement à ce qui existait dans le cas des frais relatifs au transport entre le point d’origine et celui de destination, lesquels peuvent être contestés par voie d’arbitrage, les expéditeurs disposaient de peu de recours pour contester les frais connexes ou accessoires que fixaient unilatéralement les compagnies de chemin de fer (Comité permanent des transports, de l’infrastructure et des collectivités, *Témoignages*, no 2, 2e sess., 39e lég., 22 novembre 2007, p. 2).
30. Les modifications s’inscrivaient dans la foulée d’un retour partiel vers la réglementation dans le secteur ferroviaire après deux décennies de déréglementation. La déréglementation, qui avait dans un premier temps donné lieu à une réforme législative en 1987 pour se poursuivre par d’autres modifications en 1996, avait pour objectifs d’accroître l’efficacité et d’améliorer les services au sein de l’industrie ferroviaire au Canada (Comité permanent des transports, de l’infrastructure et des collectivités, *Témoignages*, no 3, 2e sess., 39e lég., 27 novembre 2007, p. 1-2). Même si l’on considérait que la déréglementation permettait d’atteindre ces objectifs, les services ferroviaires n’étaient pas — et ne sont pas — fournis dans un marché parfaitement concurrentiel. Dans certaines circonstances, on considérait que les compagnies de chemin de fer avaient une puissance commerciale supérieure à celle des expéditeurs. Cette puissance commerciale supérieure des compagnies de chemin de fer, conjuguée aux plaintes des expéditeurs à l’égard des services et des prix du secteur ferroviaire, a amené le Parlement à répondre à ces préoccupations (Comité permanent des transports, de l’infrastructure et des collectivités, 22 novembre 2007, p. 1). Comme l’a expliqué l’honorable Lawrence Cannon, ministre des Transports, de l’Infrastructure et des Collectivités : « [j]e crois que le moment est venu de rééquilibrer le cadre législatif au profit des expéditeurs » (*ibid.*, p. 2).
31. Dans le contexte de ce « rééquilibrage » en faveur des expéditeurs, l’art. 120.1 a été introduit afin d’offrir un nouveau recours aux expéditeurs à qui sont appliqués, pour le transport ou la prestation de services connexes, des frais ou des conditions afférentes déraisonnables qui figurent dans un tarif applicable à plus d’un expéditeur, exception faite d’un tarif découlant d’une décision rendue par un arbitre dans le cadre d’un arbitrage. Cet article prévoit que si, à la suite du dépôt d’une plainte, l’Office estime que ces frais ou ces conditions sont déraisonnables, il peut fixer de nouveaux frais ou de nouvelles conditions. Aux termes du par. 120.1(7), ce recours ne s’applique pas aux prix relatifs au transport entre le point d’origine et le point de destination.
    1. Les contrats confidentiels
32. Aux termes de l’art. 126 de la *Loi*, les transporteurs et les expéditeurs peuvent conclure des contrats confidentiels. Les contrats de cette nature peuvent porter sur les prix exigés de l’expéditeur par la compagnie ferroviaire, les baisses de prix, ou les allocations afférentes à ceux-ci, qui sont indiquées dans les tarifs établis, les rabais sur les prix, ou les allocations afférentes à ceux-ci, qui sont établis dans les tarifs ou dans les contrats confidentiels, les conditions relatives au transport à effectuer par la compagnie de chemin de fer, de même que les moyens pris par cette dernière pour s’acquitter de ses obligations en matière de services.
33. Les contrats confidentiels ont été introduits dans les modifications apportées en 1987 aux dispositions législatives concernant le transport ferroviaire (*Loi nationale de 1987 sur les transports*, L.C. 1987, ch. 34, art. 120). Le législateur a prévu cette mesure afin de donner plus de souplesse aux négociations menées entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs au sujet des prix et des services (*Aller sans entraves : l’étape de la législation : aperçu de la loi nationale sur les transports 1986* (1986), p. 8). Les contrats confidentiels offrent une solution de rechange à l’exigence historique selon laquelle une compagnie de chemin de fer ne pouvait facturer un prix relatif au transport que si ce prix était fixé dans un tarif établi et publié par cette compagnie.
34. Lorsqu’un prix ne figure pas dans un contrat confidentiel, habituellement à l’expiration d’un tel contrat, l’expéditeur insatisfait du prix proposé par la compagnie de chemin de fer peut soumettre la question à l’Office en vue d’un arbitrage (art. 161 de la *Loi*). Ce n’est pas l’Office lui-même qui mène l’arbitrage. Mais si les parties ne s’entendent pas sur un arbitre ou si aucun arbitre n’est choisi, c’est l’Office qui le choisit (al. 162(1)*a*) de la *Loi*). Toutefois, une partie à un contrat confidentiel ne peut soumettre à l’Office pour arbitrage une question régie par le contrat confidentiel que si les parties y consentent (par. 126(2) de la *Loi*).
35. Comme l’a établi la preuve produite en l’espèce, il est d’usage dans l’industrie du transport ferroviaire d’inclure dans un contrat confidentiel une clause qui incorpore par renvoi la totalité des tarifs de la compagnie de chemin de fer qui visent les frais connexes et accessoires (requête de l’ACTI, par. 27, citée dans les motifs de la Cour d’appel fédérale, par. 38).
36. Analyse
    1. Nature de la question à laquelle le gouverneur en conseil a répondu
37. Le gouverneur en conseil a annulé la décision de l’Office. PRC fait valoir — et la Cour d’appel fédérale a conclu — que la question soumise au gouverneur en conseil était de nature essentiellement factuelle et qu’elle comportait aussi un élément de politique. PRC soutient que l’Office a mal interprété sa demande, car elle ne cherchait pas en fait à faire modifier les conditions de son contrat confidentiel. PRC allègue plutôt qu’une conclusion de l’Office selon laquelle le supplément carburant que prescrit le tarif 7402 est déraisonnable pourrait donner lieu à une ordonnance par laquelle l’Office obligerait le CN à modifier le supplément carburant, de sorte que les expéditeurs assujettis au tarif 7402 — et PRC en fait partie — seraient assujettis à un seuil supérieur. Si j’ai bien compris, PRC adopte cette position parce que le contrat confidentiel stipule que, comme les suppléments carburant feraient l’objet d’ajouts au tarif 7402 ou de rééditions de ce dernier, tout changement apporté au supplément carburant serait incorporé par renvoi au contrat confidentiel en raison de la publication d’un tel ajout ou d’une telle réédition, sans que cela constitue une modification au contrat. De ce fait, l’Office a mal interprété la demande de PRC et le gouverneur en conseil a simplement exprimé son désaccord avec l’Office à cet égard — une question de fait qui, dit-elle, comportait un élément de politique à la lumière de l’objet de l’art. 120.1.
38. Le décret contenait deux conclusions clés. Premièrement, le gouverneur en conseil a conclu que la plainte de PRC était dans l’intérêt de tous les expéditeurs assujettis au supplément carburant contenu dans le tarif 7402. Ce tarif s’appliquait à plus d’un expéditeur et n’était pas visé au par. 165(3) de la *Loi* (un tarif découlant d’une décision d’un arbitre). Étant donné qu’il s’agit là des conditions que prévoit la *Loi* pour le dépôt d’une plainte, la demande de PRC satisfaisait aux exigences de l’art. 120.1 de la *Loi*.
39. Deuxièmement, le gouverneur en conseil a décidé que, même si l’existence et les conditions d’un contrat confidentiel entre une compagnie de chemin de fer et un plaignant sont pertinentes pour déterminer si le plaignant profitera d’une ordonnance que rend l’Office en vertu de cette disposition, un contrat de cette nature n’a aucune incidence sur le caractère raisonnable des frais figurant dans un tarif applicable à plus d’un expéditeur.
40. Compte tenu de ces deux conclusions, le gouverneur en conseil a décidé que l’Office pouvait instruire la plainte déposée par une partie à un contrat confidentiel en vertu de l’art. 120.1. Les conclusions clés du gouverneur en conseil impliquent forcément que, lorsqu’un demandeur satisfait aux exigences du par. 120.1(1), l’Office est tenu de décider si les frais sont raisonnables, indépendamment de l’existence d’un contrat confidentiel. La décision concluait donc que l’existence d’un contrat confidentiel ne fait pas obstacle à la capacité d’un expéditeur de déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1 à propos des frais prévus par un tarif qui s’applique à plus d’un expéditeur. Cette décision constituait une question d’interprétation législative.
41. Une question d’interprétation législative est une question de droit. En l’espèce, des questions de politique qui se situent au cœur même du mécanisme de plaintes sous-tendent la question de savoir si une partie à un contrat confidentiel peut déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1. Ces questions de politique comprennent la puissance commerciale d’une compagnie de chemin de fer dans certaines circonstances, de même que la position relativement plus faible des expéditeurs dans ces mêmes circonstances. Ces questions de politique sont peut-être à l’origine de l’intérêt que porte le gouverneur en conseil à la question de l’interprétation législative. Cependant, même s’il se peut que des questions de politique sous-tendent la question en litige, cela ne transforme pas cette dernière en une question de politique ou de fait. La question de savoir si une partie à un contrat confidentiel peut déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1 est une question de droit.
    1. Portée des pouvoirs que l’art. 40 de la Loi confère au gouverneur en conseil
42. Le fait que le gouverneur en conseil ait tranché une question de droit en l’espèce soulève la question de savoir s’il était habilité à le faire. Le CN plaide que l’art. 40 de la *Loi* ne confère pas au gouverneur en conseil le pouvoir de trancher des questions de droit ou de compétence. Celles-ci doivent plutôt faire l’objet d’un appel auprès de la Cour d’appel fédérale aux termes de l’art. 41 de la *Loi*. Le gouverneur en conseil n’a le pouvoir de trancher que des questions de fait et de politique. En toute déférence, je ne puis être d’accord.
43. Par souci de commodité, je reproduis ici le texte de l’art. 40 et du par. 41(1) :

**40.** Le gouverneur en conseil peut modifier ou annuler les décisions, arrêtés, règles ou règlements de l’Office soit à la requête d’une partie ou d’un intéressé, soit de sa propre initiative; il importe peu que ces décisions ou arrêtés aient été pris en présence des parties ou non et que les règles ou règlements soient d’application générale ou particulière. Les décrets du gouverneur en conseil en cette matière lient l’Office et toutes les parties.

**41.** (1) Tout acte — décision, arrêté, règle ou règlement — de l’Office est susceptible d’appel devant la Cour d’appel fédérale sur une question de droit ou de compétence, avec l’autorisation de la cour sur demande présentée dans le mois suivant la date de l’acte ou dans le délai supérieur accordé par un juge de la cour en des circonstances spéciales, après notification aux parties et à l’Office et audition de ceux d’entre eux qui comparaissent et désirent être entendus.

1. Selon la règle fondamentale d’interprétation législative, [traduction] « il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, son objet et l’intention du législateur » (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5e éd. 2008), p. 1, citant E. A. Driedger, *The Construction of Statutes* (1974), p. 67).
2. L’article 40 ne comporte aucune restriction expresse aux pouvoirs du gouverneur en conseil. Contrairement à l’art. 41, qui impose un certain nombre de restrictions au droit d’interjeter appel à la Cour d’appel fédérale, l’art. 40 prévoit que le gouverneur en conseil peut en tout temps modifier ou annuler les décisions, arrêtés, règles ou règlements de l’Office, *quels qu’ils soient*, à la requête d’une partie ou d’un intéressé et même de sa propre initiative. Rien dans la disposition ne donne à penser que les pouvoirs du gouverneur en conseil sont circonscrits de quelque manière, ni que ces pouvoirs se limitent à répondre à des questions de fait ou de politique.
3. Dans l’arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*,[1980] 2 R.C.S. 735, notre Cour a expliqué que l’art. 64 de la *Loi nationale sur les transports* — la disposition ayant précédé l’art. 40 actuel — prévoyait un droit « illimité ou inconditionnel » de présenter une requête au gouverneur en conseil, ce qui constitue une voie de révision « très différente » du droit de porter en appel des questions de droit ou de compétence devant la Cour d’appel fédérale (p. 745). Le texte de l’art. 64 était essentiellement le même que celui de l’art. 40 actuel.
4. Ainsi que l’a expliqué le juge Estey : « Rien dans l’art. 64 ne restreint la liberté d’action du gouverneur en conseil, il ne formule même pas de principe, de fond ou de procédure, concernant l’exercice de ses fonctions en vertu du par. (1) » (p. 745). (Même si la conclusion du juge Estey, à la p. 759, à savoir que l’on ne peut justifier l’introduction dans la disposition des exigences en matière d’équité procédurale, ne représente peut-être pas la manière actuelle dont on considère l’application de la justice naturelle dans un contexte administratif, notre Cour n’est pas saisie de la question de l’équité procédurale dont le gouverneur en conseil doit faire preuve.) Bien sûr, le gouverneur en conseil est « limité par la loi » et ne peut, dans l’exercice des pouvoirs que lui confère l’art. 40, édicter ou modifier une loi du Parlement (*Public Mobile Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 194, [2011] 3 R.C.F. 344, par. 29; voir *Inuit Tapirisat*, p. 752).
5. Pour les besoins du présent pourvoi, la seule limite inhérente est que le gouverneur en conseil n’est pas habilité à traiter *ab initio* de questions découlant de l’application de la *Loi* : « Le pouvoir du Cabinet est limité aux questions déjà examinées par la Commission, et il doit s’agir de décisions, arrêtés, règles ou règlements . . . » (*Colombie-Britannique (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 R.C.S. 41, p. 119, citant B. S. Romaniuk et H. N. Janisch, « Competition in Telecommunications : Who Polices the Transition? » (1986), 18 *Ottawa L. Rev.* 561, p. 628). En ce sens, le gouverneur en conseil n’a pas le pouvoir d’adopter des règles de fond en vertu de l’art. 40; mais cette restriction ne veut pas dire que les questions de droit sont exclues de la portée du pouvoir qu’a le gouverneur en conseil d’examiner les décisions de l’Office.
6. Par contre, lorsque le législateur a voulu circonscrire une voie de recours, il l’a fait expressément. Par exemple, l’art. 41 impose un certain nombre de restrictions au droit de porter en appel une décision de l’Office devant la Cour d’appel fédérale : les appels interjetés en vertu de l’art. 41 se limitent à des questions de droit ou de compétence, l’appel doit être autorisé et cette autorisation doit être demandée dans le mois qui suit la date de la décision, de l’ordonnance, de la règle ou du règlement porté en appel, sauf si des circonstances spéciales justifient la prorogation de ce délai. Les limites prévues à l’art. 41 montrent bien que le législateur s’est penché sur la question des restrictions imposées aux voies de recours et qu’il les a expressément assorties de limites.
7. Contrairement à l’art. 40 de la *Loi*, le législateur a, dans d’autres lois, expressément restreint la portée des pouvoirs du gouverneur en conseil. Ainsi, la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, n’habilite le gouverneur en conseil à annuler ou à renvoyer une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes que « s’il est convaincu que la décision en cause ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion » (par. 28(1)). Une limite de ce genre n’apparaît pas à l’art. 40 de la *Loi*, ce qui indique que, lorsque le législateur entend restreindre les pouvoirs du gouverneur en conseil, il le fait expressément.
8. Le CN plaide qu’en raison de l’historique législatif des art. 40 et 41, il y a lieu de considérer que l’art. 40 limite les pouvoirs du gouverneur en conseil à des questions de fait ou de politique. Il soutient que le législateur entendait laisser aux tribunaux judiciaires le soin de trancher les questions de droit.
9. L’historique législatif est toutefois ambigu. Même si certains extraits des *Débats de la Chambre des communes* auxquels il a été fait référence semblent indiquer que le législateur entendait permettre au gouverneur en conseil d’examiner des questions de fait et de politique (*Débats de la Chambre des communes du Canada*, vol. LVIII, 3e sess., 9e lég. (« *débats de 1903* »), 20 mars 1903, p. 252, l’hon. A. G. Blair, et vol. XI, 1re sess., 27e lég. (« *débats de 1967* »), 10 janvier 1967, p. 11630, l’hon. J. W. Pickersgill), on trouve également dans les *Débats de la Chambre des communes* des déclarations ministérielles donnant à penser qu’il était prévu que le gouverneur en conseil puisse exercer ses pouvoirs sans entraves (*débats de 1903*, 20 mars 1903, p. 262, l’hon. A. G. Blair).
10. On trouve dans les *débats de 1967* une déclaration du ministre des Transports selon laquelle la loi prévoyait « un appel au gouverneur en conseil pour des questions de fait » (10 janvier 1967, p. 11630). Bien qu’elle énonce correctement le pouvoir que la loi accorde au gouverneur en conseil de trancher des questions de fait, cette déclaration ne démontre pas que le législateur entendait limiter aux seules questions de fait le pouvoir d’examen du gouverneur en conseil. De plus, même si M. Pickersgill était, en 1967, ministre des Transports au moment de l’adoption de la *Loi nationale sur les transports*, S.C. 1966-67, ch. 69, l’interprétation qu’il faisait de textes adoptés antérieurement par d’autres parlements n’est pas une preuve de l’intention qu’avait le législateur à l’époque des textes antérieurs. Dans ce contexte, les extraits des débats parlementaires n’établissent pas l’intention non équivoque du législateur de limiter les pouvoirs du gouverneur en conseil.
11. À mon avis, les extraits des débats parlementaires confirment bel et bien que le législateur avait l’intention d’éviter que des questions de fait soient portées en appel devant la Cour d’appel fédérale. À défaut d’autres éléments de preuve, ces extraits des débats parlementaires ne démontrent pas qu’il était prévu que le rôle du gouverneur en conseil se borne à l’examen des seules questions de fait ou de politique.
12. Notre Cour a fait remarquer que, bien que les débats parlementaires soient admis en preuve et soient pertinents quant au contexte et à l’objet d’un texte législatif, les tribunaux ne doivent pas oublier que leur fiabilité et leur poids sont limités (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1988] 1 R.C.S. 27, par. 35; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 484; et Sullivan, p. 608-614). Les extraits des débats parlementaires peuvent être invoqués comme preuve de l’historique et de l’objet du texte législatif ou, dans certains cas, comme preuve directe de son objet (*Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 44, les juges LeBel et Cromwell). En l’espèce, les extraits des débats parlementaires visent à établir l’intention du législateur. Cependant, ces renvois ne seront pas utiles pour interpréter le libellé d’une disposition législative s’ils sont eux-mêmes ambigus (*Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715, par. 39, le juge LeBel). De ce fait, l’élément de preuve qu’invoque le CN en l’espèce n’étaye pas l’argument selon lequel il convient d’inclure dans le libellé par ailleurs large et non restreint de l’art. 40 une restriction implicite aux questions de fait et de politique.
13. Le CN plaide que le gouverneur en conseil ne modifie ou n’annule que rarement une décision administrative sur une question de droit. Je conviens qu’il est inusité pour le gouverneur en conseil de trancher une question de droit et que ce dernier examine généralement des questions de politique et de fait. Bien que le gouverneur en conseil ne tranche que rarement des questions de droit, cela ne veut pas dire que la loi ne l’habilite pas à le faire. En fait, les parties peuvent préférer se conformer aux exigences de l’art. 41 et demander l’autorisation d’interjeter appel à la Cour d’appel fédérale, qui procédera à une audience en bonne et due forme selon la procédure habituelle. Bien qu’il puisse s’agir là de considérations pratiques ou stratégiques, celles-ci ne changent pas le fait que la loi n’empêche pas le gouverneur en conseil de trancher une question de droit.
14. De ce fait, les requêtes adressées au gouverneur en conseil ne se limitent pas à des questions de fait ou de politique. Le gouverneur en conseil est habilité à répondre à des questions de droit, et ce pouvoir est supervisé de manière adéquate par les tribunaux dans le cadre d’un contrôle judiciaire.
    1. La norme de contrôle applicable
15. La détermination de la norme de contrôle applicable en l’espèce comporte l’examen de deux questions. En premier lieu, l’analyse de la norme de contrôle à laquelle notre Cour a procédé dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, vaut-elle dans le cas des décisions du gouverneur en conseil? En second lieu, quelle est la norme de contrôle applicable en l’espèce?
    * 1. Le cadre proposé dans l’arrêt *Dunsmuir* s’applique aux décisions du gouverneur en conseil
16. Il ne s’agit pas en l’espèce de savoir si le gouverneur en conseil avait le pouvoir de prendre un règlement. Contrairement aux affaires qui, comme *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, mettent en cause une contestation de la validité d’un règlement, le gouverneur en conseil n’agit pas à titre de législateur lorsque, dans l’exercice du pouvoir que lui confère l’art. 40 de la *Loi*, il examine une décision ou un arrêté de l’Office. Il faut donc déterminer le cadre d’analyse qui doit s’appliquer à une décision de ce genre du gouverneur en conseil. Je suis d’avis que le cadre proposé dans l’arrêt *Dunsmuir* est le mécanisme qui permettra au tribunal de procéder au contrôle judiciaire d’une décision de nature juridictionnelle rendue par le gouverneur en conseil en vertu de l’art. 40.
17. Lorsque le gouverneur en conseil exerce les pouvoirs que lui confère l’art. 40 de la *Loi*, il se prononce lui-même sur le fond de la question qui lui est soumise. Sa décision peut alors faire l’objet d’un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale (*Public Mobile*, par. 26). Ainsi, la Cour fédérale exerce un rôle de surveillance à l’égard du gouverneur en conseil, qui constitue une autorité publique exerçant les pouvoirs légaux qui lui sont délégués en vertu de l’art. 40 de la *Loi*.
18. L’arrêt *Dunsmuir* ne réserve pas le contrôle judiciaire aux seules décisions des tribunaux administratifs (par. 27-28; *Public Mobile*, par. 30). Dans l’arrêt *Dunsmuir*, l’analyse relative à la norme de contrôle se situait plutôt dans le contexte de « divers organismes administratifs », de « tout exercice de l’autorité publique », de « [ceux qui exercent des] pouvoirs légaux » ainsi que des « décideurs administratifs » (par. 27-28 et 49).
19. Notre Cour a appliqué le cadre énoncé dans l’arrêt *Dunsmuir* à divers organismes administratifs (voir, par exemple, *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13 et 35, la juge en chef McLachlin). La jurisprudence nous enseigne que le cadre énoncé dans l’arrêt *Dunsmuir* s’applique aux décideurs administratifs en général, et non seulement aux tribunaux administratifs. Ce cadre est donc applicable aux décisions juridictionnelles du gouverneur en conseil.
    * 1. La norme de contrôle applicable
20. Il est aujourd’hui bien établi que la déférence est habituellement de mise lorsqu’un décideur interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie (*Dunsmuir*, par. 54; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 28; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30). En pareil cas, l’examen en fonction d’une norme déférente est présumé, sauf si la question en litige relève de l’une des catégories à laquelle s’applique la norme de la décision correcte, en l’occurrence, les questions constitutionnelles, les questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d’expertise du décideur, les questions portant sur la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents, de même que la catégorie exceptionnelle des questions touchant véritablement à la compétence (*Dunsmuir*, par. 58-61, et *Alberta Teachers’ Association*, par. 30, citant *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, par. 18, ainsi que *Dunsmuir*).
21. La réglementation économique est un secteur dont le gouverneur en conseil a une connaissance approfondie. Un pouvoir semblable à celui que confère l’art. 40 de la *Loi* ― soit le pouvoir de modifier ou d’annuler les décisions d’autres organes administratifs ― figure dans diverses lois fédérales de réglementation économique (*Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 12; *Loi sur la radiodiffusion*, art. 28; *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, ch. 10, par. 52(2) et 94(3); *Loi sur le pilotage*, L.R.C. 1985, ch. P-14, par. 35(7); *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, L.R.C. 1985, ch. O-7, art. 51). Les questions soulevées dans le cadre de ces lois sont liées par l’objet de réglementation économique commun de la législation. Le regroupement des lois de réglementation économique qui confèrent au gouverneur en conseil le pouvoir de modifier ou d’annuler les décisions des tribunaux qui administrent ces lois témoigne de l’intention qu’avait le législateur de reconnaître au gouverneur en conseil une connaissance approfondie des questions de cette nature. La norme de la décision raisonnable est donc présumée s’appliquer au contrôle des décisions juridictionnelles que rend le gouverneur en conseil en application de l’art. 40.
22. Même si cette indication de l’intention du législateur suffit pour justifier l’application de la norme de la décision raisonnable au contrôle de la décision que le gouverneur en conseil a rendue en l’espèce, on trouve un autre appui dans l’historique de la participation du gouverneur en conseil à la réglementation des chemins de fer au Canada, un secteur auquel le gouverneur en conseil a toujours été lié de près. L’*Acte des chemins de fer, 1868* a été adopté au cours de la première session de la première législature du Dominion. Cette loi, la première version de la *Loi* actuellement en vigueur, prévoyait que « [l]e Gouverneur-Général pourra de temps à autre nommer tels membres du conseil privé, au nombre de quatre au moins, qu’il jugera convenables, pour former le comité des chemins de fer du conseil privé » (art. 23). Dans des modifications apportées à cette loi en 1888, les pouvoirs du comité des chemins du fer du conseil privé ont été étendus au-delà des pouvoirs de réglementation de manière à inclure celui de statuer sur les demandes concernant « [t]oute matière, acte ou chose que le présent acte [. . .] sanctionne, prescrit ou défend » (*Acte des chemins de fer*, S.C. 1888, ch. 29, al. 11*r*); voir aussi H. E. B. Coyne, *The Railway Law of Canada* (1947), p. vi).
23. Même si la principale compétence administrative sur l’*Acte des chemins de fer* a plus tard été déléguée à la Commission des chemins de fer (devenue plus tard l’Office) de façon à pouvoir traiter plus efficacement des questions découlant de cette loi, le gouverneur en conseil a conservé un rôle de surveillance (*Acte des chemins de fer, 1903*, S.C. 1903, ch. 58; Coyne, p. vi-vii). Le long historique de la participation du gouverneur en conseil aux lois et aux politiques en matière de transport démontre qu’il s’agit là d’un secteur lié de près à la fonction d’examen du gouverneur en conseil. Le Parlement a laissé au gouverneur en conseil un rôle important dans ce domaine en lui accordant, à l’art. 40, un vaste pouvoir décisionnel à l’égard des arrêtés et des décisions de l’Office, y compris ceux qui soulèvent des questions de droit. Lorsqu’il examine des arrêtés et des décisions de l’Office aux termes de l’art. 40, le gouverneur en conseil exerce sa fonction d’adjudication et tranche de nouveau les questions de fond que l’Office avait examinées. Ainsi, le Parlement a confirmé le rôle que le gouverneur en conseil joue depuis longtemps dans ce domaine. On peut alors affirmer que le principe selon lequel la déférence est habituellement de mise lorsqu’un tribunal administratif interprète une loi liée de près à son mandat et dont il a une connaissance approfondie s’applique à la présente affaire.
24. La présomption de déférence n’est pas réfutée en l’espèce. La question en litige n’appartient pas à l’une des catégories établies de questions auxquelles s’applique la norme de contrôle de la décision correcte. Dans la présente affaire, il n’y a aucune question de constitutionnalité ou de compétence concurrente entre tribunaux administratifs.
25. Il ne s’agit pas non plus d’une question qui revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. La question en litige concerne l’interprétation de l’art. 120.1 de la *Loi*. La question est propre à ce régime de réglementation particulier, car elle met en cause des contrats confidentiels prévus par la *Loi* ainsi que la possibilité de recourir à un mécanisme de plaintes qui se limite aux expéditeurs répondant aux conditions que prévoit le par. 120.1(1). La réponse qui est donnée à la question en litige n’a valeur de précédent que pour les questions relevant de ce régime législatif.
26. Dans la mesure où des questions touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité se posent en l’espèce, la décision du gouverneur en conseil quant à savoir si une partie à un contrat confidentiel peut déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1 ne se range pas dans cette catégorie. Il ne s’agit pas d’une question qui obligeait le gouverneur en conseil à déterminer expressément si le pouvoir dont le législateur l’a investi l’autorise à trancher la question (voir *Dunsmuir*, par. 59). Il s’agit plutôt simplement d’une question d’interprétation législative soulevant la question de savoir si certaines parties peuvent se prévaloir du mécanisme de plaintes prévu à l’art. 120.1. Il ne pouvait donc s’agir d’une question touchant véritablement la compétence ou la validité du pouvoir du gouverneur en conseil — le décideur qui a pris la décision examinée en l’espèce.
27. Dans le cas qui nous occupe, le gouverneur en conseil interprétait la *Loi*, un texte qui est lié de près à sa fonction d’examen de la réglementation économique. Cette question d’interprétation législative n’appartient à aucune des catégories de questions auxquelles s’applique la norme de contrôle de la décision correcte. Ainsi, la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.
    1. Application de la norme de la décision raisonnable à la présente espèce
28. Dans la présente affaire, le gouverneur en conseil a conclu qu’une partie à un contrat confidentiel pouvait dans certaines circonstances déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1 de la *Loi*. À mon avis, cette décision était raisonnable.
29. Le libellé de l’art. 120.1 sert de fondement à la décision du gouverneur en conseil. Le paragraphe 120.1(1) énonce les circonstances dans lesquelles l’Office peut examiner le caractère raisonnable des frais qu’impose une compagnie de chemin de fer : l’expéditeur qui dépose la plainte doit être assujetti à des frais relatifs au transport et à des services connexes ou des conditions afférentes; les frais doivent figurer dans un tarif; le tarif doit s’appliquer à plus d’un expéditeur; le tarif ne doit pas être visé au par. 165(3) (un tarif découlant d’une décision d’un arbitre). Comme l’a fait remarquer le gouverneur en conseil, PRC remplissait toutes ces conditions. Cela étant, le seul facteur qui empêche PRC de déposer une plainte en vertu de l’art. 120.1 est l’existence d’un contrat confidentiel entre elle et le CN.
30. Le gouverneur en conseil a conclu que, même s’il y a lieu de tenir compte des modalités d’un contrat confidentiel pour répondre à la question de savoir si PRC peut bénéficier d’un arrêté de l’Office, l’existence d’un contrat confidentiel n’empêche pas un expéditeur de demander un examen du caractère raisonnable des frais en vertu du par. 120.1(1). Cette conclusion concorde avec les dispositions de la *Loi*, lesquelles n’empêchent pas l’Office d’examiner le caractère raisonnable des frais que contient un tarif applicable à plus d’un expéditeur, que le tarif soit ou non incorporé par renvoi dans un contrat confidentiel. En l’espèce, il n’y avait pas non plus de preuve que les parties avaient tenté d’écarter par contrat la réparation qu’offre l’art. 120.1, pas plus qu’il n’est nécessaire en l’espèce de décider si un expéditeur pourrait écarter par contrat un recours ouvert par l’art. 120.1. Également, le gouverneur en conseil n’a pas décidé si PRC pouvait bénéficier d’une modification du tarif, et cette question reste en suspens.
31. L’interprétation du par. 120.1(1) par le gouverneur en conseil s’appuie également sur une interprétation raisonnable de l’objet de cette disposition. Le gouverneur en conseil pouvait conclure qu’en incluant ce mécanisme des plaintes dans la *Loi*, le législateur avait l’intention de rééquilibrer le cadre législatif en faveur des expéditeurs au sein d’une industrie dans laquelle les compagnies de chemin de fer peuvent bénéficier d’une puissance commerciale. Nous ne déterminons pas en l’espèce si le contrat confidentiel passé entre PRC et le CN empêcherait PRC de bénéficier d’une réparation ordonnée par l’Office en vertu de l’art. 120.1 ou si un supplément carburant basé sur le millage parcouru constitue un prix relatif au transport au sens du par. 120.1(7). Toutefois, la preuve indiquait au gouverneur en conseil que les contrats confidentiels sont la norme au sein de l’industrie (requête de l’ACTI au gouverneur en conseil, par. 27, citée dans les motifs de la Cour d’appel fédérale, par. 38). En conséquence, sans décider si, dans un cas donné, un contrat confidentiel pourrait priver un expéditeur d’un recours prévu à l’art. 120.1, l’interprétation de l’art. 120.1 donnée par le gouverneur en conseil était raisonnable. Il est raisonnable de conclure que le fait de laisser aux parties à des contrats confidentiels l’accès au mécanisme des plaintes prévu à l’art. 120.1 serait conforme à l’intention du législateur, qui est d’offrir une certaine protection aux expéditeurs.
32. La décision du gouverneur en conseil est étayée par les faits ainsi que par le libellé du par. 120.1(1), et elle concorde avec l’intention du législateur. La décision du gouverneur en conseil était raisonnable.
    1. Le prix relatif au transport
33. Je conviens avec la Cour d’appel fédérale qu’étant donné que l’Office n’a pas examiné la question de savoir si le supplément carburant est un élément du « prix relati[f] au transport » au sens du par. 120.1(7) et que le gouverneur en conseil n’a pas tiré de conclusion à cet égard, l’Office demeure saisi de cette question (voir les motifs de la Cour d’appel fédérale, par. 52-56). Il relève du pouvoir de l’Office de trancher cette question et il lui est toujours loisible de le faire.
34. Conclusion
35. Je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens en faveur du procureur général du Canada, et avec dépens en faveur de PRC et l’ACTI sur la base d’un seul mémoire de frais.

**ANNEXE**

*Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10

**40.** Le gouverneur en conseil peut modifier ou annuler les décisions, arrêtés, règles ou règlements de l’Office soit à la requête d’une partie ou d’un intéressé, soit de sa propre initiative; il importe peu que ces décisions ou arrêtés aient été pris en présence des parties ou non et que les règles ou règlements soient d’application générale ou particulière. Les décrets du gouverneur en conseil en cette matière lient l’Office et toutes les parties.

**41.** (1) Tout acte — décision, arrêté, règle ou règlement — de l’Office est susceptible d’appel devant la Cour d’appel fédérale sur une question de droit ou de compétence, avec l’autorisation de la cour sur demande présentée dans le mois suivant la date de l’acte ou dans le délai supérieur accordé par un juge de la cour en des circonstances spéciales, après notification aux parties et à l’Office et audition de ceux d’entre eux qui comparaissent et désirent être entendus.

(2) Une fois l’autorisation obtenue en application du paragraphe (1), l’appel n’est admissible que s’il est interjeté dans les soixante jours suivant le prononcé de l’ordonnance l’autorisant.

(3)L’appel est mené aussi rapidement que possible; la cour peut l’entendre en faisant toutes inférences non incompatibles avec les faits formellement établis par l’Office et nécessaires pour décider de la question de droit ou de compétence, selon le cas.

(4) L’Office peut plaider sa cause à l’appel par procureur ou autrement.

. . .

**120.1** (1) Sur dépôt d’une plainte de tout expéditeur assujetti à un tarif applicable à plus d’un expéditeur — autre qu’un tarif visé au paragraphe 165(3) — prévoyant des frais relatifs au transport ou aux services connexes ou des conditions afférentes, l’Office peut, s’il les estime déraisonnables, fixer de nouveaux frais ou de nouvelles conditions par ordonnance.

(2) L’ordonnance précise la période de validité de ces frais ou conditions, qui ne peut excéder un an.

(3) Pour décider si les frais ou conditions sont déraisonnables, l’Office tient compte des facteurs suivants :

*a*) le but dans lequel les frais ou conditions sont imposés;

*b*) les pratiques suivies par l’industrie pour leur fixation;

*c*) dans le cas d’une plainte relative à des services connexes, l’existence d’une solution de rechange efficace, bien adaptée et concurrentielle;

*d*) tout autre facteur que l’Office estime pertinent.

(4) Les frais ou conditions fixés par l’Office doivent être commercialement équitables et raisonnables tant pour les expéditeurs qui y sont assujettis que pour la compagnie de chemin de fer qui a établi le tarif les prévoyant.

(5) La compagnie de chemin de fer modifie le tarif en conséquence dès le prononcé de l’ordonnance par l’Office.

(6) La compagnie de chemin de fer ne peut modifier son tarif à l’égard des frais et conditions fixés par l’Office avant l’expiration de la période de validité précisée au titre du paragraphe (2).

(7) Il est entendu que le présent article ne s’applique pas aux prix relatifs au transport.

. . .

**126.** (1) Les compagnies de chemin de fer peuvent conclure avec les expéditeurs un contrat, que les parties conviennent de garder confidentiel, en ce qui concerne :

*a*) les prix exigés de l’expéditeur par la compagnie;

*b*) les baisses de prix, ou allocations afférentes à ceux-ci, indiquées dans les tarifs établis et publiés conformément à la présente section;

*c*) les rabais sur les prix, ou allocations afférentes à ceux-ci, établis dans les tarifs ou dans les contrats confidentiels, qui ont antérieurement été exigés licitement;

*d*) les conditions relatives au transport à effectuer par la compagnie;

*e*) les moyens pris par la compagnie pour s’acquitter de ses obligations en application de l’article 113.

(1.1) L’expéditeur qui souhaite conclure avec une compagnie de chemin de fer un contrat en application du paragraphe (1) concernant les moyens que celle-ci doit prendre pour s’acquitter de ses obligations en application de l’article 113 peut demander à cette compagnie de lui présenter une offre en vue de la conclusion d’un tel contrat.

(1.2) La demande mentionne le transport en cause, les services exigés par l’expéditeur à l’égard de celui-ci et tout engagement que l’expéditeur est disposé à prendre envers la compagnie de chemin de fer relativement au transport ou aux services.

(1.3) La compagnie de chemin de fer est tenue de présenter l’offre dans les trente jours suivant la date de réception de la demande.

(1.4) Sous réserve du paragraphe (1.5), la compagnie de chemin de fer n’est toutefois pas tenue d’inclure dans son offre une stipulation portant sur une question qui, selon le cas :

*a*) fait l’objet d’un accord écrit auquel l’expéditeur et la compagnie de chemin de fer sont parties;

*b*) est visée par un arrêté, autre qu’un arrêté provisoire, pris en vertu du paragraphe 116(4);

*c*) figure dans un tarif visé aux paragraphes 136(4) ou 165(3);

*d*) fait l’objet d’une décision arbitrale rendue en vertu de l’article 169.37.

(1.5) La compagnie de chemin de fer est toutefois tenue d’inclure dans son offre une telle stipulation si l’accord, l’arrêté, le tarif ou la décision arbitrale visés au paragraphe (1.4) expirent dans les deux mois suivant la date de réception de la demande prévue au paragraphe (1.1). La stipulation s’applique alors à la période postérieure à l’expiration.

(2) Toute demande d’arbitrage au titre de l’article 161 sur une question faisant l’objet d’un contrat confidentiel est subordonnée à l’assentiment de toutes les parties au contrat.

. . .

**161.** (1) L’expéditeur insatisfait des prix appliqués ou proposés par un transporteur pour le transport de marchandises ou des conditions imposées à cet égard peut, lorsque le transporteur et lui ne sont pas en mesure de régler eux-mêmes la question, la soumettre par écrit à l’Office pour arbitrage soit par un arbitre seul soit, si le transporteur et lui y consentent, par une formation de trois arbitres.

. . .

**162.** (1) Malgré la présentation par le transporteur de toute demande relative à la question, l’Office, dans les cinq jours suivant la réception des deux offres présentées conformément au paragraphe 161.1(1), renvoie la question :

*a*) à défaut de choix par les parties de soumettre la question à une formation de trois arbitres, à l’arbitre unique visé à l’alinéa 161(2)*e*), s’il est disponible pour mener l’arbitrage ou, en l’absence de choix d’arbitre ou cas de non-disponibilité, selon l’Office, de l’arbitre choisi, à un arbitre que l’Office estime disponible et compétent et qui est inscrit sur la liste établie en vertu de l’article 169;

*b*) en cas de choix par les parties de soumettre la question à une formation de trois arbitres :

(i) aux arbitres visés à l’alinéa 161(2)*e*) et, soit à celui dont ils ont conjointement soumis le nom à l’Office dans les dix jours suivant la signification de la demande visée au paragraphe 161(2), soit, dans le cas où ils ne soumettent aucun nom à l’Office dans ce délai, à l’arbitre que l’Office estime disponible et compétent et qui est inscrit sur la liste établie en vertu de l’article 169,

(ii) si l’un des arbitres visés au sous-alinéa (i) n’est pas, selon l’Office, disponible, à ceux qui le sont et à celui que l’Office estime disponible et compétent et qui est inscrit sur la liste établie en vertu de l’article 169.

. . .

**165.** (1) L’arbitre rend sa décision en choisissant la dernière offre de l’expéditeur ou celle du transporteur.

. . .

(3) Le transporteur inscrit, sans délai après la décision de l’arbitre, les prix ou conditions liés à l’acheminement des marchandises choisis par l’arbitre dans un tarif du transporteur, sauf si, dans les cas où celui-ci a droit de ne pas dévoiler les prix ou conditions, les parties à l’arbitrage conviennent de les inclure dans un contrat confidentiel conclu entre les parties.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

Procureurs de l’appelante : Borden Ladner Gervais, Ottawa; Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Montréal.

Procureur de l’intimé le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureurs des intimées Peace River Coal Inc. et l’Association canadienne de transport industriel : Davis, Vancouver.