



TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

Référence : *Christiane Lévesque c. Canada (Ministre des Transports)*, 2019 TATCF 53 (appel)

N° de dossier du TATC : H-0021-27

Secteur : ferroviaire

ENTRE :

Christiane Lévesque, appelante

- et -

Canada (Ministre des Transports), intimé

Audience tenue à : Québec (Québec), le 14 novembre 2018

Affaire entendue par : John Gradek, conseiller président l'audience

George Ashley, conseiller

Michael J. Regimbal, conseiller

Décision rendue le : 17 décembre 2019

DÉCISION ET MOTIFS À LA SUITE D'UN APPEL

Arrêt : L'appel est rejeté. Le ministre des Transports a prouvé, selon la prépondérance des probabilités que l'appelante, M^{me} Christiane Lévesque, a contrevenu à l'article 31 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. La sanction pécuniaire de 1 500 \$ est maintenue.

Le montant total de 1 500 \$ est payable au receveur général du Canada et doit parvenir au Tribunal d'appel des transports du Canada dans les 35 jours suivant la signification de la présente décision.

I. HISTORIQUE

[1] Le 16 octobre 2014, M. François Cournoyer, inspecteur de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, fait une première inspection du passage à niveau situé à proximité de la résidence de l'appelante, M^{me} Christiane Lévesque, sur la route 138 à Cap-Santé (Québec). Il fait des visites subséquentes le 29 avril et le 28 octobre 2015. Le 27 novembre 2015, conformément au paragraphe 31(2) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, il transmet à l'appelante un avis assorti d'un ordre lui ordonnant de s'assurer qu'aucun obstacle placé sur son terrain ne restreigne la circulation des véhicules, afin d'éviter qu'un véhicule bloque le passage à niveau ou qu'il ne soit pas en mesure de le dégager à l'arrivée d'un train. L'ordre n'ayant pas été contesté devant ce Tribunal, l'inspecteur retourne sur les lieux le 27 juillet 2016 et conclut que l'appelante ne s'est pas assurée de respecter l'ordre.

[2] Le 25 octobre 2016, Transports Canada a délivré à l'appelante un procès-verbal de violation contenant une sanction pécuniaire de 1 500 \$, alléguant qu'elle n'avait pas respecté l'ordre de l'inspecteur.

[3] L'appelante a déposé une demande de révision auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada (Tribunal) le 11 novembre 2016, et une audience en révision a eu lieu les 12 et 13 avril 2017 à Québec.

[4] L'appelante s'est présentée à l'audience avec des observations portant uniquement sur l'ordre l'enjoignant de prendre certaines mesures.

[5] Le conseiller en révision a conclu que l'appelante ne pouvait faire réviser l'ordre puisqu'elle ne s'était pas prévalu de ce droit en temps opportun et en conformité avec les dispositions de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

[6] Pour ce qui est de la violation alléguée par le ministre, le conseiller en révision a conclu que l'intimé s'était déchargé de son fardeau de prouver que l'appelante avait contrevenu à l'ordre transmit par l'inspecteur.

[7] Le conseiller en révision a confirmé la contravention et a maintenu le montant de la sanction pécuniaire de 1 500 \$.

[8] Le 30 août 2017, l'appelante a déposé une demande d'appel de la décision du Tribunal, incluant les demandes suivantes :

- a. annuler la décision, sauf en ce qui a trait à l'*obiter dictum* du paragraphe 113 de la décision;
- b. annuler l'avis assorti d'un ordre délivré par l'intimé;
- c. radier le procès-verbal et la pénalité de cet avis;
- d. recommander aux autorités compétentes de droit public de revoir et de réévaluer la pertinence des règles visant les personnes physiques et inévitablement leurs droits privés;

- e. condamner l'intimé aux entiers dépens dans les deux causes et décider de tout autre moyen de réparation que le Tribunal estimerait juste et auxquels la requérante pourrait avoir droit en vertu de la loi.

II. REQUÊTES PRÉLIMINAIRES

[9] Dans le cadre de l'audience en appel, l'appelante, M^{me} Lévesque, a déposé auprès du Tribunal une requête préliminaire et un moyen déclinatoire lui demandant de :

- a. décliner sa compétence dans la procédure entreprise par l'intimé;
- b. déclarer illégal et non conforme à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* l'avis assorti d'un ordre délivré par l'intimé à l'appelante;
- c. déclarer l'inconstitutionnalité de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* telle que modifiée en 2015, notamment à l'égard des pouvoirs accrus de l'intimé et de ses fonctionnaires visant à :
 - 1. contraindre tout individu aux dispositions de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* modifiées telles qu'énoncées depuis 2015;
 - 2. assimiler ces actions aux pouvoirs d'une cour lorsqu'une telle action est entreprise à l'encontre d'un individu;
- d. déterminer la nature de la procédure d'avis de l'intimé lorsque son action est entreprise à l'encontre d'un individu;
- e. statuer sur la question des délais impartis ou s'il convenait plutôt d'accueillir la contestation constitutionnelle telle que posée par l'appelante sans tenir compte d'aucun délai procédural, législatif ou réglementaire;
- f. référer les questions présentes à l'appréciation d'un tribunal fédéral compétent à en connaître.

III. NORME DE CONTRÔLE

[10] Selon la Cour fédérale dans l'arrêt *Canada (procureur général) c. Friesen*, 2017 CF 567, deux normes s'appliquent lorsqu'un comité d'appel révisé une décision; les questions de crédibilité, les questions de fait et les questions mixtes de faits et de droit commandent l'application de la norme de la décision raisonnable, alors que les questions de droit commandent l'application de la norme de la décision correcte.

Conclusion du comité d'appel

[11] Dans le présent appel, l'appelante a affirmé que des erreurs de droit et de compétence avaient été commises dans la décision à la suite d'une révision. L'appelante soutient que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* est inconstitutionnelle et que le conseiller en révision n'avait pas le mandat approprié pour statuer sur ses droits privés de propriété qui, selon elle, ont été compromis. Il s'agit là de questions juridiques et juridictionnelles importantes et le comité d'appel conclut, à ce titre, qu'elles doivent être examinées en fonction de la norme de la décision

correcte. D'autres motifs d'appel ont trait à la question de savoir si, dans sa décision, le conseiller en révision a correctement évalué et soupesé le bien-fondé de la cause de l'appelante, notamment les faits qui ont donné lieu à la délivrance du procès-verbal et l'ampleur des inconvénients ou de l'iniquité causés à l'appelante dans l'utilisation de sa propriété. Ces questions, dans la mesure où cela est nécessaire, seront examinées en fonction de la norme de la décision raisonnable.

IV. ANALYSE

A. Analyse de la requête préliminaire et du moyen déclinatoire

[12] L'appelante a soulevé les arguments de juridiction du Tribunal sur les éléments qu'elle juge de matières constitutionnelles et la charte des droits. L'appelante a, à plusieurs reprises, mis en doute la compétence du Tribunal pour régler le litige entrepris par l'intimé. L'appelante a aussi questionnée la compétence du ministre et de ses agents en ce qui a trait à l'interprétation de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et des droits de la personne.

[13] Le Tribunal estime que les arguments de l'appelante ne s'appliquent pas en l'espèce, car la *Loi sur la sécurité ferroviaire* permet aux agents du ministre d'appliquer les exigences de la loi. Le paragraphe 27(1) identifie les personnes qui peuvent être désignées pour remplir les fonctions d'inspecteur de la sécurité ferroviaire. Les personnes ainsi désignées agissent pour le ministre et en son nom.

[14] L'article 31 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* dispose qu'un inspecteur transmet un avis à une personne s'il estime que sa conduite, ou que toute chose dont la responsabilité incombe à la personne comporte un risque pour la sécurité ou la sûreté ferroviaires ou pour la sécurité des personnes ou des biens. L'avis peut contenir un ordre, lorsque l'inspecteur est convaincu que le risque est imminent. De plus, l'article 40.11 de la même loi permet au ministre de désigner des agents de l'autorité afin de déterminer s'il y a eu une violation d'un texte désigné. En vertu de l'article 40.13 de la loi, toute contravention à un texte désigné constitue une violation pour laquelle le contrevenant s'expose à une pénalité.

[15] Selon le paragraphe 3(1) de la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada*, le gouverneur en conseil nomme au Tribunal des conseillers possédant collectivement des compétences dans les secteurs des transports ressortissant à la compétence du gouvernement fédéral, ce qui inclut la sécurité ferroviaire. Le paragraphe 31.1(1) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* précise que le Tribunal a compétence pour réviser un avis émis par un inspecteur, et le paragraphe 40.16(1) confirme la compétence du Tribunal relativement à la révision d'un procès-verbal.

[16] Par conséquent, le Tribunal rejette les arguments invoqués par l'appelante dans la requête préliminaire et le moyen déclinatoire.

B. Analyse de l'appel

[17] Dans sa décision du 9 août 2017, le conseiller du Tribunal a bien spécifié qu'il n'avait plus la compétence de réviser l'ordre ou de se prononcer sur son bien-fondé. Il y indique qu'il doit seulement s'en tenir aux éléments de la violation liée au procès-verbal du 25 octobre 2016.

[18] Le paragraphe 31.1(1) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* prévoit qu'une personne visée par un avis peut faire réviser l'ordre d'un inspecteur en déposant une requête auprès du Tribunal, au plus tard à la date limite qui est indiquée à l'avis, ou dans le délai supérieur éventuellement accordé à sa demande par le Tribunal.

[19] L'appelante n'a jamais exercé ce droit et n'a jamais demandé de délai supérieur au Tribunal pour ce faire.

[20] Le conseiller du Tribunal a fait remarquer qu'une sanction administrative pécuniaire pour le non-respect d'un ordre est une mesure de conformité que le ministre peut prendre à l'encontre d'un individu qui refuse d'appliquer les mesures indiquées dans l'avis assorti d'un ordre afin d'atténuer le risque à la sécurité ferroviaire.

[21] Le conseiller a bien identifié les éléments qui doivent être présents afin que le ministre puisse donner une telle pénalité :

- a. il y a eu l'émission en bonne et due forme d'un ordre par un inspecteur de la sécurité ferroviaire;
- b. la personne visée par l'ordre ne s'est pas prévalu de son droit de le contester devant le Tribunal dans le délai requis; et
- c. cet ordre et les mesures qui y sont indiquées n'ont pas été appliqués après la date butoir pour contester l'ordre.

[22] Le conseiller a constaté l'existence de ces éléments.

[23] L'appelante a confirmé au conseiller en révision qu'elle avait reçu le procès-verbal du ministre et qu'elle continuait à stationner son véhicule d'une manière non conforme à celle prévue dans l'avis assorti d'un ordre.

[24] L'appelante a présenté des arguments sur la question du bien-fondé de l'avis assorti d'un ordre, en suggérant que les preuves et les arguments qu'elle présentait étaient admissibles à ce stade de révision par le Tribunal.

[25] Le conseiller en révision a conclu que l'appelante ne s'était pas conformée à l'ordre et que la sanction pécuniaire avait été émise et délivrée conformément à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

[26] L'appelante affirme que son droit de jouir de ses biens et de sa propriété est primordial, qu'il surpasse tout, de sorte qu'elle n'a pas à se conformer à une loi qui pourrait par ailleurs avoir une incidence sur ces droits. Fondamentalement, elle prétend que le droit d'utiliser et de jouir de sa propriété est absolu, et est expressément protégé par le Code civil du Québec. Elle affirme en outre qu'il s'agit d'un droit inconditionnel, et qu'il lui permet de garer sa voiture sur sa propriété où et comme elle le veut.

[27] L'appelante soutient qu'aucune loi fédérale, en particulier la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et les règlements pris en vertu de celle-ci, ne peut l'obliger à se garer d'une manière différente. Elle affirme que les lois fédérales n'ont pas de force ou d'effet juridique puisqu'elles sont

fondamentalement « dénuées de sens », et c'est cette non-pertinence, dit-elle, qui l'a incitée à ignorer le procès-verbal sans crainte de représailles.

[28] S'appuyant sur cet argument, ajouté à celui sur la primauté de son droit de propriété, l'appelante prétend que son appel devrait être accueilli puisqu'il n'y a rien en l'espèce pour interjeter appel de toute façon, et parce que la décision à la suite d'une révision du Tribunal, qui a confirmé la délivrance du procès-verbal, n'existe pas juridiquement.

[29] Le représentant du ministre rétorque que, dans la mesure où il peut s'agir d'un argument de droit constitutionnel, aucun avis n'a été donné au procureur général du Canada, comme l'exige l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui stipule en partie que :

57(1) Les lois fédérales ou provinciales ou leurs textes d'application, dont la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, est en cause devant la Cour d'appel fédérale ou la Cour fédérale ou un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, ne peuvent être déclarés invalides, inapplicables ou sans effet, à moins que le procureur général du Canada et ceux des provinces n'aient été avisés conformément au paragraphe (2).

(2) L'avis est, sauf ordonnance contraire de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour fédérale ou de l'office fédéral en cause, signifié au moins dix jours avant la date à laquelle la question constitutionnelle qui en fait l'objet doit être débattue.

[30] Le représentant allègue également que les objectifs relatifs à la sécurité et la sûreté ferroviaires énoncés dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* établissent la primauté de celle-ci, ajoutant que cela est inattaquable.

[31] Ainsi, il n'y a pas de conflit de droits et les règles fédérales de sécurité s'appliquent.

[32] L'appelante soutient que le conseiller en révision ne l'a pas entendue sur la question de l'ordre initial qu'elle avait reçu. Le conseiller a conclu qu'elle avait eu 30 jours pour contester l'ordre initial, et qu'elle ne l'avait pas fait. Le représentant du ministre rétorque qu'une prolongation au-delà du délai de 30 jours prévu dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* n'est applicable que dans des circonstances exceptionnelles, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[33] Le conseiller en révision a déclaré :

[111] ... Dans le cas qui nous concerne, le paragraphe 31.1(1) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* aurait pu permettre au Tribunal d'allonger le délai si la demande avait été faite par la requérante. Or, la requérante n'a jamais fait une telle demande jusqu'au jour de l'audience de la sanction administrative qui lui avait été imposée, et ce, malgré le courriel daté du 18 janvier 2016 de l'inspecteur l'invitant à se conformer à l'ordre. L'objet d'une telle disposition est de donner au Tribunal une discrétion de remédier à un retard raisonnable lorsqu'une partie se voit dans l'impossibilité d'agir. Ce n'est pas le cas ici : la requérante est en désaccord avec l'ordre et elle avait l'information dans ce même ordre pour le contester, mais elle ne s'est pas prévalu de son droit malgré tout.

[34] L'appelante soutient que le Tribunal manque d'indépendance institutionnelle vis-à-vis Transports Canada et que le conseiller en révision avait un parti pris envers le représentant du ministre. L'appelante a précisé que le conseiller avait fait référence au représentant du ministre en utilisant son prénom, et l'avait interpellé avec le pronom familier « tu ».

C. Conclusion

[35] Le comité conclut que, dans l'environnement d'exploitation ferroviaire post-Lac-Mégantic au Canada, le besoin d'assurer la sûreté et la sécurité ferroviaires est absolument essentiel.

[36] La loi et les règlements applicables doivent être lus et appliqués conformément à l'objectif de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, qui est de pourvoir concrètement et de façon continue à la sécurité et à la sûreté du public et du personnel ferroviaire.

[37] La sécurité est le point précis à l'origine du présent appel, et la pertinence de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et de son application ne peut être sous-estimée ou ignorée.

[38] Dans la mesure où des droits de propriété pourraient être incidemment affectés dans le cadre du présent appel, rien ne démontre que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* porte illégalement atteinte à ces droits.

[39] En ce qui concerne l'allégation de l'appelante concernant la constitutionnalité de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, aucune requête n'a été présentée au procureur général du Canada; par conséquent, ce Tribunal ne peut tirer aucune conclusion sur la constitutionnalité de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* dans le cadre du présent appel.

[40] Le comité d'appel conclut que le ministre a le pouvoir et la compétence de délivrer un procès-verbal à l'appelante et que le Tribunal a le pouvoir et la compétence de réviser ce procès-verbal sur demande de l'appelante.

[41] Le comité estime que les arguments et les discussions de l'appelante portaient sur des questions qui avaient été soit traitées au cours de l'audience en révision ou qui n'étaient pas liées à un examen de la décision initiale à la suite d'une révision.

[42] Le comité d'appel confirme la conclusion du conseiller en révision relativement à l'inaction de l'appelante au cours du délai d'appel de 30 jours. La *Loi sur la sécurité ferroviaire* traite expressément du délai d'appel en vigueur :

31.1 (1) Toute personne visée par l'avis peut faire réviser l'ordre de l'inspecteur en déposant une requête auprès du Tribunal, **au plus tard à la date limite qui est indiquée à l'avis, ou dans le délai supérieur éventuellement accordé à sa demande par le Tribunal.** [Nous soulignons]

Le comité est d'avis que la décision à la suite d'une révision était correcte, en ce qu'elle indiquait que l'appelante ne s'était pas prévalu de son droit de faire réviser l'ordre.

[43] Le comité prend note de l'argument de l'appelante au sujet de la partialité du conseiller en révision. Le comité conclut que le fardeau d'établir l'existence d'un manque d'indépendance ou d'une allégation de partialité incombe à l'auteur de la plainte (*Mugesera c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 RCS 91), et que l'appelante n'a fourni aucune preuve d'une crainte raisonnable de partialité ou d'un manque d'indépendance institutionnelle en l'espèce.

Obiter dictum

[44] Il est regrettable que cette affaire en soit arrivée à ce point de désaccord et de méfiance, avec toutes les récriminations et les appels qui en ont résulté. On peut espérer que, dans des circonstances semblables à l'avenir, les personnes concernées, y compris la compagnie de chemin de fer et les représentants de Transports Canada, pourront s'asseoir et travailler au cas par cas à des solutions qui peuvent répondre aux besoins et aux intérêts de toutes les parties. Dans ce cas-ci, on aurait pu résoudre l'affaire rapidement et simplement en déplaçant une remise de jardin de plusieurs pieds, de manière à permettre un virage plus large pour l'accès des véhicules aux propriétés voisines.

V. DÉCISION

[45] L'appel est rejeté. Le ministre des Transports a prouvé, selon la prépondérance des probabilités que l'appelante, M^{me} Christiane Lévesque, a contrevenu à l'article 31 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. La sanction pécuniaire de 1 500 \$ est maintenue.

[46] Le montant total de 1 500 \$ est payable au receveur général du Canada et doit parvenir au Tribunal d'appel des transports du Canada dans les 35 jours suivant la signification de la présente décision.

[47] Le comité d'appel ne se prononce pas en ce qui concerne les dépens.

Le 17 décembre 2019

(Original signé)

Motifs de la décision d'appel : John Gradek,, conseiller président l'audience

Y souscrivent : George Ashley, conseiller
Michael J. Regimbal, conseiller

Représentants des parties

Pour l'appelante : M^{me} Christiane Lévesque (se représentant elle-même)

Pour le ministre : M^e Éric Villemure