

**Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire***

**Étude relative aux :  
Questions d'harmonisation  
Canada/États-Unis**

**Rapport final**

## Table des matières

Résumé	2
<b>1.0 Introduction</b>	12
1.1 Contexte	12
1.2 Portée des travaux	12
1.3 Méthodologie	13
<b>2.0 Élément 1</b>	13
2.1 Canada	13
2.2 États-Unis	15
2.3 Bilan global de sécurité	16
<b>3.0 Élément 2</b>	18
3.1 Les milieux de réglementation	18
3.1.1 Limites constitutionnelles	18
3.1.2 Organes de réglementation	19
3.1.3 Établissement des règles	21
3.1.4 Procédure d'élaboration des règlements	23
3.1.5 Structure et ressources de la Direction générale de la sécurité ferroviaire	25
3.2 Accords portant sur l'harmonisation des régimes de sécurité ferroviaire	27
<b>4.0 Élément 3</b>	29
4.1 Mécanismes	29
4.2 Enjeux	30
4.3 Réalisations	33
4.4 Dans quelle mesure les instruments fonctionnent-ils et comment peut-on les améliorer?	34
4.5 Dispositions futures prévues	36
4.5.1 Possibilités	36
4.5.2 Démographie des employés	36
<b>5.0 Élément 4</b>	37
5.1 Ampleur de l'harmonisation	37
5.2 Ampleur des conséquences des efforts visant à harmoniser les régimes de sécurité ferroviaire	38
5.3 Mobilisation	38
5.4 Perspectives d'harmonisation future	39
5.5 Deux autres notes	39
5.5.1 Le facteur mexicain	39
5.5.2 Dépistage aléatoire de la consommation de drogues et d'alcool	40
<b>6.0 Recommandations</b>	41
<b>Annexe 1 – Régime de législation/réglementation ferroviaire Canada–États-Unis</b>	

## Résumé

### **Bilan de sécurité du Canada et des États-Unis et bilan global**

L'industrie canadienne du transport ferroviaire est dominée par deux grands transporteurs, le CN et le CFCP, qui détenaient respectivement en 2006 47,2 % (22 686) et 26,7 % (12 812) des routes-kilomètres. À elles deux, ces compagnies représentent plus de 90 % du trafic et des recettes marchandises.

Le trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis est très important. En 2006, le volume des exportations canadiennes expédiées par le train s'est chiffré à quelque 78 millions de tonnes, soit une hausse de 2,7 % par rapport à l'année précédente, alors que le volume des importations par chemin de fer a progressé de 5 %, pour atteindre au total 25,7 millions de tonnes.

Les chemins de fer canadiens de marchandises obtiennent de bons résultats depuis quelques années. Grâce à la vigueur de la demande, les chemins de fer fonctionnent à près de leur pleine capacité d'exploitation, ce qui leur permet de pratiquer une tarification différenciée selon la demande. Dans l'ensemble, le ratio d'exploitation confondu du CN-CFCP a reculé à un pourcentage très enviable de 74 % en 2006. Les chiffres relatifs au milieu de 2007 prouvent que la tendance à la baisse se poursuit.

La plus grosse compagnie canadienne de services ferroviaires voyageurs est VIA Rail, qui appartient au gouvernement du Canada et est subventionnée par lui. VIA Rail n'assure pas de liaisons transfrontalières.

Une étude récente (février 2007) a révélé que le commerce total des marchandises entre le Canada et les États-Unis se chiffrait à 461 milliards \$US. On ne peut donc pas nier l'importance névralgique du commerce transfrontalier pour l'économie canadienne.

L'industrie américaine du transport ferroviaire se caractérise par un plus grand nombre de grands transporteurs que l'industrie canadienne : sept chemins de fer de classe 1. En outre, on recense 555 autres transporteurs, notamment des transporteurs canadiens, régionaux et d'intérêt local. Essentiellement du fait de la déréglementation, l'industrie américaine du transport ferroviaire est aujourd'hui en bien meilleure santé. D'une industrie proche de la faillite ayant un excédent d'investissements différés, elle s'est métamorphosée en un réseau dynamique et vital qui approche et qui atteint même dans certains cas des recettes pleinement adéquates.

La National Railroad Passenger Corporation (Amtrak), société dont la totalité du capital social privilégié appartient au gouvernement fédéral des É.-U., exploite plus de 22 007 milles de voies.

Compte tenu de l'augmentation régulière du niveau de circulation depuis 2000, les statistiques canadiennes relatives à la sécurité ferroviaire indiquent des progrès sur le plan

de la sécurité. Le Chemin de fer Canadien Pacifique peut affirmer être la plus sécuritaire de tous les chemins de fer nord-américain de classe 1, le Canadien National se classant au deuxième rang. Ces données témoignent d'une industrie canadienne du transport ferroviaire dotée d'une très puissante culture de sécurité. L'industrie a continué d'améliorer son bilan de sécurité également à l'échelle nationale.

Le bilan de sécurité des États-Unis est lui aussi flatteur. Depuis 1980, le nombre de blessés et de maladies par centaine de cheminots équivalents temps plein a reculé d'un pourcentage impressionnant de 79 %, tandis que les accidents ferroviaires ont diminué de 65 %.

### **Les milieux et ententes réglementaires relatifs à l'harmonisation de la sécurité ferroviaire**

Transports Canada n'a compétence que sur les compagnies de chemin de fer certifiées par le gouvernement fédéral. Toute compagnie qui exploite des services internationaux ou interprovinciaux ou qui exploite un travaux ou entreprise déclaré être pour l'avantage général du Canada doit être titulaire d'un Certificat d'aptitude délivré par l'Office des transports du Canada, dont la délivrance dépend de l'aptitude du demandeur à contracter une police d'assurance pour la construction et l'exploitation de son entreprise ferroviaire, sans qu'aucun critère ne soit fondé sur la sécurité.

La Federal Railroad Administration (FRA) a compétence sur la totalité du réseau ferroviaire des États-Unis.

Les obstacles à l'entrée sur le marché dans l'industrie américaine du transport ferroviaire sont minimales. Il suffit d'un certificat de commodité et de nécessité publiques délivré par le Surface Transportation Board pour construire, exploiter ou se porter acquéreur d'une ligne ferroviaire, ce qui en soi n'est pas une opération difficile. Il est beaucoup plus compliqué de se conformer aux prescriptions environnementales, d'obtenir les droits de propriété des propriétaires fonciers dont les terrains sont attenants et de se conformer aux règlements d'exploitation et de sécurité de la FRA.

En temps normal, l'établissement des règles en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* est un processus volontaire et consultatif plutôt que prescriptif et directif. Signalons toutefois que le ministre est investi de pouvoirs impératifs et définitifs aux termes de l'article 19 pour ordonner à une compagnie de chemin de fer de formuler ou de réviser ses règles relativement à pratiquement toute question qui touche à la sécurité ferroviaire, et, si la compagnie de chemin de fer omet de s'y conformer dans le délai fixé et d'une manière qui agréé au ministre, celui-ci peut, par arrêté, lui imposer les règles. Ce pouvoir et la façon dont il a été exercé ou dont on a menacé de l'exercer a suscité le courroux de l'industrie du transport ferroviaire.

Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF) a été créé pour « servir de tribune de maintien de la communication avec les intervenants sur les questions liées à la sécurité ferroviaire et à l'environnement ». Ce comité compte environ 150 représentants des

chemins de fer, des organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, des syndicats, de divers organismes municipaux et d'autres entités intéressées. Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire ne s'est pas réuni en séance plénière depuis des années.

Le processus d'établissement des règlements est plus traditionnel aux États-Unis.

Le Railroad Safety Advisory Committee (RSAC) s'investit dans le processus. C'est un comité consultatif fédéral qui se compose d'environ 40 organismes membres. Bien avant que le Comité ne puisse se faire une idée assez claire de ce à quoi ressemblera un nouveau règlement, la FRA précise le secteur pertinent et organise des consultations préalables, en demandant au Comité de l'aider à résoudre la question. Tous les agents de la FRA interrogés déclarent que le Railroad Safety Advisory Committee a fait un excellent travail depuis sa création il y a une dizaine d'années. L'éclaircissement des enjeux en soi est perçu comme l'un des principaux atouts du Comité.

Les employés de l'industrie canadienne du transport ferroviaire préfèrent l'approche de réglementation canadienne en théorie et l'approche américaine dans la pratique. Ils ont le sentiment que l'approche canadienne est plus efficace et plus opportune, qu'elle est davantage axée sur les consultations que sur l'obtention d'un consensus. Toutefois, ils ont également le sentiment que le système prévu commence à se détériorer et que les organes de réglementation invoquent trop souvent les pouvoirs que leur confère l'article 19 sans fournir d'explications adéquates sur la raison pour laquelle les propositions sont rejetées ou bien de nouvelles règles sont imposées par décision arbitraire. Le processus de consultation aux États-Unis par l'entremise de la RSAC est perçu comme une expérience nettement supérieure au CCSF du Canada.

Transports Canada prévoit et la *Loi sur la sécurité ferroviaire* à proprement parler repose sur la notion d'une procédure de réglementation qui penche vers une approche axée sur le rendement. Cette philosophie se solde naturellement par des règles moins prescriptives et plus flexibles, même si elle entraîne aussi les coûts d'un plus grand nombre d'exigences qu'en ce qui concerne la documentation et la surveillance du processus.

Les règlements de la Federal Railroad Administration sont de nature plus prescriptive, ce qui laisse peu de marge à la flexibilité. La FRA a adopté une approche d'application de la loi ferme et sans compromis avec la réglementation. Il y a bien eu récemment des discussions avec l'industrie au sujet de règlements axés sur les risques et sur le rendement, mais aucun progrès immédiat n'a été enregistré sur ce plan.

La structure organisationnelle de la Direction générale de la sécurité ferroviaire est source de mécontentement. Il y a cinq bureaux régionaux de la sécurité ferroviaire qui ne relèvent pas du directeur général à Ottawa, mais du sous-ministre. De ce fait, les transporteurs ont le sentiment d'être assujettis à des incohérences en ce qui concerne les interprétations et à des niveaux de précision détaillés dans les demandes d'informations et les normes d'application à travers le Canada; en fait, à un manque d'harmonisation à l'échelle nationale.

Un deuxième problème a trait à la pénurie de ressources à la Direction générale de la sécurité ferroviaire, en particulier parmi les employés de soutien. Les représentants des chemins de fer canadiens font également état d'une pénurie d'employés à la Direction générale de la sécurité ferroviaire en ce sens que la Direction générale n'a pas suffisamment d'employés ni d'experts pour être en mesure de préparer les règlements prescrits dans les délais voulus.

Les hauts fonctionnaires de la Direction générale de la sécurité ferroviaire rencontrent leurs homologues de la FRA dans le cadre de réunions confidentielles chaque printemps et automne. Ces réunions ont stimulé des relations de travail étroites et fructueuses qui sont très appréciées par les deux camps. L'industrie du transport ferroviaire, en particulier au Canada, reproche vivement à Transports Canada son manque de coopération à l'égard de ces réunions avant lesquelles il n'y a pas de consultations et après lesquelles il n'y a pas de séances de partage d'information.

Une autre difficulté a trait au financement de projets concertés de recherche sur la sécurité ferroviaire entre le Canada et les États-Unis. Les membres supérieurs de la FRA constatent avec regret que, lorsqu'ils réalisent des projets de recherche concertés, Transports Canada manifeste des difficultés formelles à accorder de l'argent à une entité américaine. Ce phénomène et la pénurie chronique de fonds de Transports Canada destinés à de telles recherches ont un effet limitatif sur le volume de recherches concertées qui sont réalisées.

L'ALENA a été le premier accord d'importance à traiter des questions d'harmonisation transfrontalières. Il prescrivait la création d'un Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres doté d'un certain nombre de groupes de travail, dont l'un a été chargé des questions de sécurité. Ces travaux ont porté fruit, même si la majorité des enjeux ont été abordés dans un cadre bilatéral Canada-États-Unis, ce qui s'explique par l'absence du Mexique de la plupart des réunions tenues en dehors de ce pays. Le groupe ne s'est pas réuni depuis plusieurs années.

En 2005, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont créé le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, afin d'améliorer la sûreté et la prospérité dans les trois pays. Un Groupe de travail sur les transports a été chargé d'améliorer la sécurité et l'efficacité de l'industrie, de supprimer les embouteillages à la frontière et « d'assurer la compatibilité des règlements et des normes dans des secteurs comme [...] la sécurité ferroviaire ». Les progrès de ce groupe ont été entravés par l'indisponibilité chronique des représentants techniques du Mexique.

Le Railroad Safety Advisory Committee, qui se compose de représentants de tous les chemins de fer nord-américain et de leurs syndicats, de même que des organes de réglementation canadiens et américains, se réunit tous les trimestres, et ces réunions sont ouvertes au public. Le Canada a essayé d'établir un organe de même nature, appelé le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire, mais celui-ci a apparemment dégénéré en une tribune où l'on discutait des questions de clocher, et il ne s'est pas réuni depuis des années.

Il y a un grand nombre de comités techniques qui apportent leur contribution à l'élaboration des politiques ou qui cherchent à élaborer des normes pour l'industrie.

{Une autre question a été posée au sujet des incidences sur le Canada du règlement sur l'interconnexion rédigé et administré par l'AAR, en particulier pour savoir si le système de paiement œuvre au détriment du Canada. Le système d'interconnexion fonctionne bien et personne ne se sent exploité. « Il y a des hauts et des bas, mais en général le système est équilibré. »}

### **Mécanismes/enjeux/réalisations/Dans quelle mesure les mécanismes fonctionnent-ils bien et comment peut-on les améliorer?/Dispositions futures prévues**

En dépit de l'existence d'arrangements officiels, l'harmonisation semble être davantage promue et stimulée par les associations de chemin de fer et les organes de réglementation qui s'efforcent régulièrement de régler les problèmes un à un que par une structure officielle.

Il y a une dynamique complexe et ininterrompue qui stimule cette harmonisation entre les régimes du Canada et des États-Unis et qui continuera de les stimuler car il y a de nombreux facteurs qui poussent à cela. Parmi ceux-ci, mentionnons :

- cela est nécessaire au flux ininterrompu des échanges commerciaux;
- l'industrie a 140 ans d'antécédents d'étroite intégration;
- les chemins de fer canadiens et américains circulent dans une certaine mesure dans les pays l'un de l'autre;
- les chemins de fer canadiens pensent sur le plan opérationnel que la frontière n'existe pas et elles se perçoivent aujourd'hui comme des transporteurs nord-américains;
- l'industrie a toujours eu un trafic interconnecté, ce qui a favorisé et à vrai dire nécessité une certaine harmonisation;
- l'industrie a toujours été fortement organisée, avec des associations, des groupes de fournisseurs et d'autres organes auxiliaires qui ont créé un éventail de normes et de procédures qui imprègnent la vie quotidienne de l'industrie;
- l'industrie fait appel à un bassin essentiellement commun de fournisseurs de matériels;
- la compréhension, l'engagement et le soutien des organes de réglementation (compte tenu du possible) sont cohérents en ce qui concerne l'harmonisation conjuguée à une fierté tranquille de leurs réalisations jusqu'ici.

Une liste des problèmes d'harmonisation circule depuis plusieurs années. C'est cette liste qui a servi de base pour les délibérations sur les questions transfrontalières. Les associations ferroviaires sont plus conscientes de l'urgence des problèmes que les organes de réglementation et la satisfaction face aux résultats et au rythme du travail à ce jour varie entre les deux blocs, même si des progrès sont indéniables.

- Les équipes de train canadiennes qui circulent aux États-Unis sont tenues de subir des tests d'alcoolisme et de toxicomanie;
- Obligation d'avoir des dessiccateurs d'air sur les systèmes de freinage 26L;
- Exploitation au Canada de locomotives américaines sans équipements de réarmement du dispositif de veille automatique;
- Exigences relatives aux heures de service pour les équipes de train qui traversent la frontière;
- Circulation de locomotives aux États-Unis dont les appareils de sablage sont hors d'usage;
- Normes de qualification médicales pour les postes essentiels à la sécurité;
- Circulation des locomotives aux États-Unis dont les moteurs de traction sont éteints;
- Prescription d'une formation sur les premiers soins à bord au Canada;
- Obligation d'avoir des freins en état de fonctionnement à 100 % à bord des trains qui circulent entre le Canada et les États-Unis;
- Circulation des wagons aux États-Unis dont les freins ou les normes de sécurité sont défectueux;
- Normes sur les dispositifs de sécurité;
- Règles sur la qualification et la certification des équipes de train qui traversent la frontière;
- Formation des trains et entreposage des substances dangereuses.

Transports Canada a mentionné l'harmonisation de la règle sur la réflectorisation du matériel ferroviaire, l'harmonisation des règlements sur les consignateurs d'événements, les travaux conjoints sur la règle d'expédition transfrontalière se soldant par une solution dans la zone frontalière et la règle sur les tests de toxicomanie et d'alcoolisme, fondé également sur le concept de zone frontalière, comme des réalisations fructueuses dont le mérite lui revient en partie.

La FRA a répliqué que les réalisations n'étaient pas véritablement des « éléments importants », mais plutôt beaucoup de petites choses qui contribuent au meilleur fonctionnement du système. Elle a ajouté qu'il fallait davantage d'efforts concertés dans le domaine de la R-D.

En dépit des progrès enregistrés dans certains secteurs, l'ALÉNA n'a pas fait l'objet d'un suivi complet, car il existe toujours des obstacles aux échanges commerciaux.

Invitée à mentionner des exemples de problèmes de la situation actuelle, l'ACFC a mentionné la liste suivante :

- Différences dans les heures de service – Au Canada les quarts peuvent être plus longs, jusqu'à 12 heures d'affilée, alors qu'ils ne sont que de 10 heures aux États-Unis. Cela empêche les trajets à destination des États-Unis et oblige à mettre de nouvelles équipes en place moyennant des coûts supplémentaires.
- Tests de toxicomanie et d'alcoolisme – Les États-Unis procèdent à des tests aléatoires de toxicomanie chez les titulaires de postes essentiels à la sécurité,

- pratique qui n'est pas possible au Canada pour des raisons de droits de la personne.
- L'industrie préférerait des règles plutôt que des règlements prescriptifs. La question de la rélectorisation du matériel ferroviaire est mentionnée.
  - Sifflement temporel – Au Canada aujourd'hui, comme c'était jadis le cas aux États-Unis, le règlement veut que le sifflement commence un quart de mille avant le passage à niveau, quelle que soit la vitesse du train : deux longs sifflements, un court, un long. À 100 mi/h, cela exige environ 10 secondes de sifflement et, à 30 mi/h, environ 33 secondes. Et ce, peu importe la présence de dispositifs de protection aux passages à niveau. Aux États-Unis, le nouveau règlement prescrit 15 à 20 secondes de sifflement. L'ACFC a proposé la même règle, mais Transports Canada a exigé une évaluation des risques.

Aussi fructueux que soient les rapports entre Transports Canada et la FRA, il y a une grande marge d'amélioration dans ses rapports avec l'industrie. L'industrie a le sentiment qu'il n'y a pas un véritable dialogue et que le rapport est moins amical et constructif que Transports Canada l'affirme. Les chemins de fer éprouvent également constamment de la difficulté à obtenir des renseignements sur les mesures qui sont prises et sur les risques et les facteurs qui donnent lieu à ces mesures. Il faut donc songer à solidifier ces rapports.

En revanche, selon les organes de réglementation, la question de l'harmonisation est bien en main. La plupart des enjeux ont été systématiquement abordés et ont été soit résolus, soit sont en voie de l'être. Il ne reste plus qu'à régler quelques derniers détails. Ce qu'il faut, ce ne sont pas des changements radicaux, mais le maintien des travaux et le maintien du cap.

Il existe un besoin manifeste d'harmoniser les systèmes de données et la terminologie.

Grâce à l'augmentation de la tenue électronique des dossiers, notamment sur l'inspection des voies, on a vu se multiplier les occasions d'une plus grande harmonisation.

Un facteur qui présentera sans doute des problèmes de sécurité à l'avenir a trait au nombre d'employés et à la démographie. La démographie des effectifs ferroviaires nord-américains penche vers les travailleurs plus âgés, dont beaucoup approchent de l'âge de la retraite. Les membres de la génération actuelle sont « difficiles à recruter » pour l'industrie. Deux instances ont signalé indépendamment le chiffre éminemment surprenant que les chemins de fer recrutent littéralement un candidat sur cent.

La dotation en effectifs itinérants est déjà devenue un problème. Le CN affirme que le principal obstacle actuel n'est pas la capacité d'exploitation, mais la capacité du personnel. Manifestement, cela laisse présager une plus grande automatisation de l'industrie, ce qui créera une nouvelle génération de difficultés d'harmonisation et le besoin d'avoir de plus grandes connaissances technologiques et d'entretenir des relations de travail plus étroites pour assurer la régulation des trains télécommandés, la robotique, etc.

## **Niveau d'harmonisation/Ampleur des conséquences des efforts visant à harmoniser la sécurité ferroviaire/Mobilisation/Perspectives d'une harmonisation future/Deux notes supplémentaires**

Il y a un écart marqué dans le niveau de satisfaction à l'égard du niveau actuel d'harmonisation. Toutes les personnes interrogées ont été invitées à classer le niveau actuel d'harmonisation transfrontalière au chapitre des enjeux de sécurité ferroviaire sur une échelle de 1 à 10. Les deux organes de réglementation ont attribué des notes élevées de 9. Les chemins de fer et leurs associations ont été moins généreux, attribuant des notes entre 5 et 7,5.

Selon Transports Canada, l'harmonisation n'est pas perçue comme un problème majeur : il a été réglé ou est en voie de règlement. L'ACFC, même si elle affirme que les problèmes transfrontaliers demeurent une réalité et que les employés et les matériels qui traversent la frontière sont assujettis à des règles différentes, ajoute néanmoins que, dans l'ensemble, les systèmes sont essentiellement harmonisés et qu'il s'agit maintenant plus d'une question de finolage. Même si les chemins de fer s'accordent à penser que « nous avons fait de gros progrès », ils ont également le sentiment que les irritants qui demeurent pourraient être atténués si l'on y mettait vraiment un effort. Et ce sont les irritants qui ont occupé l'essentiel du dialogue.

Les personnes interrogées sont unanimes au sujet de deux enjeux importants. Le premier est qu'il y a eu de très nets progrès sur le plan de l'harmonisation depuis quatre ans; le deuxième est que cela n'a pas eu d'incidence notoire sur la sécurité. Personne n'a exprimé l'opinion autre que l'harmonisation de la sécurité ferroviaire est neutre lorsqu'il est question de la sécurité réelle du réseau ferroviaire et de son exploitation.

Les opinions sont partagées sur la question de la mobilisation du Canada envers les États-Unis. L'hypothèse avancée que les deux pays s'assoient à la table comme égaux a été systématiquement rejetée. Toutefois, on a de plus en plus l'impression que les représentants du Canada ont plus de pouvoir qu'auparavant. Une observation intéressante formulée sur Capitol Hill est que, dans la mesure où les américains ont plus de pouvoir, cela se ressent dans une nettement plus large mesure dans les questions économiques que dans les questions de sécurité.

La *Federal Employees Liability Act* des États-Unis impose un système de responsabilité civile délictuelle à l'industrie du transport ferroviaire. Le risque que présente un tel régime explique que le réseau ferroviaire américain soit lent et hésite à expérimenter de nouvelles approches. Il est parfaitement disposé à tirer les leçons de l'expérience des chemins de fer canadiens. Et cela, dans une certaine mesure, a rehaussé sa situation dans l'industrie et sa réputation auprès des autorités américaines.

Il est clair que les travaux relatifs à l'harmonisation doivent se poursuivre et qu'ils se poursuivront. Même s'il est peu vraisemblable qu'il y aura une foule de changements dans ce secteur, compte tenu des protagonistes et des structures administratives en place, les perspectives semblent bonnes à long terme. L'harmonisation avancera pas à pas, en

traitant de chaque problème individuellement au fur et à mesure qu'il se présente et en cherchant à le régler avec « une hâte bien réfléchie ».

Les rapports de travail collégiaux qui se sont instaurés entre les organes de réglementation canadiens et américains sont inexistantes avec leurs homologues mexicains. Le régime de réglementation mexicain ne s'est pas encore stabilisé, d'où la difficulté qu'il y a à nouer des rapports de travail. De plus, la langue est un obstacle. Ainsi, même si le personnel de la FRA et de TC procède à des inspections conjointes, ce qui facilite le débit du trafic, aucune inspection conjointe n'est réalisée par des inspecteurs de la FRA et leurs homologues mexicains.

Il se peut que l'ALENA ait un effet de refroidissement sur les questions d'harmonisation car on a le sentiment que de fortes pressions s'exerceront pour appliquer ce qui se passe du côté de la frontière canadienne à l'autre côté de la frontière, c'est-à-dire aux États-Unis.

Un élément qui semble exclure la possibilité d'une harmonisation complète est les tests aléatoires de toxicomanie et d'alcoolisme. Aux États-Unis, les chemins de fer ont le droit de tester leurs employés pour déceler les cas de toxicomanie et d'alcoolisme après un accident, après un incident, pour motif valable ou à titre aléatoire. Même si les normes de tests du Canada sont comparables lors de ces trois premières situations, les tests aléatoires de toxicomanie et d'alcoolisme ne peuvent pas être imposés au Canada pour des raisons de droits de la personne.

Dans un échantillon appréciable de tests réalisés après un accident ou un incident à la fois au Canada et aux États-Unis, le taux positif de présence de substances réglementées était pratiquement deux fois plus élevé au Canada qu'il ne l'était aux États-Unis. Cela étaye sans équivoque la thèse selon laquelle les tests aléatoires ont un effet dissuasif sur les employés. Sans doute cela contribuera-t-il à l'approfondissement du débat sur la question des droits de la personne par opposition à la sécurité publique.

## **Recommandations**

D'après ce qui précède, nous proposons respectueusement que la Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* :

1. reconnaisse explicitement que l'harmonisation est un problème qui porte beaucoup plus sur l'efficacité et le flux sans entraves des échanges commerciaux que sur la sécurité;
2. appuie la contribution accrue du Canada aux activités de recherche et développement sur les questions qui touchent le trafic transfrontalier et les problèmes de sécurité connexes;
3. recommande que la structure de la Direction générale de la sécurité ferroviaire soit revue et corrigée pour s'assurer que la structure hiérarchique des bureaux régionaux demeure justifiée et n'entrave pas l'harmonisation à l'échelle nationale ou transfrontalière;

4. recommande que l'on revoie le niveau de dotation de la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour s'assurer qu'il y a un nombre suffisant d'employés et des compétences pour supporter les pressions qui s'exercent sur eux;
5. appuie le concept de zones frontalières (en vertu desquelles les matériels et les employés ferroviaires restent assujettis aux exigences de leur pays d'attache sur une certaine distance dans l'autre pays), à titre de mesure visant à rehausser l'efficacité;
6. recommande la constitution d'un groupe de travail DGSF/FRA sur l'harmonisation ayant pour mandat de régler les problèmes en suspens de l'harmonisation;
7. recommande que l'on déploie des efforts pour accroître l'efficacité des rapports de travail entre l'industrie canadienne du transport ferroviaire et la Direction générale de la sécurité ferroviaire.

# **Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire***

## **Étude de l'harmonisation**

### **entre le Canada et les États-Unis**

#### **1.0 Introduction**

##### **1.1 Contexte**

Ce rapport final est présenté au terme d'une étude relative à l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et consacrée à l'harmonisation des questions de sécurité ferroviaire entre le Canada et les États-Unis. L'étude est réalisée par D.W. Flicker de RRF Consultants en vertu d'un accord de services du matériel et des marchés conclu en date du 7 juillet 2007.

##### **1.2 Portée des travaux**

On a retenu les services de l'expert-conseil pour qu'il prépare un rapport décrivant et évaluant les éléments suivants :

1. Une vue d'ensemble des industries américaine et canadienne du transport ferroviaire, notamment de leur composition, de leur taille et de leur portée (ce qui porte sur les principales chemins de fer et les chemins de fer d'intérêt local qui transportent à la fois des voyageurs et des marchandises); une indication de leur rentabilité et de leur bilan global de sécurité; l'ampleur des activités ferroviaires transfrontalières et l'étendue de la pénétration sur le marché et de l'intégration de chaque côté de la frontière.
2. Une brève description de la politique nationale de sécurité ferroviaire et des instances de réglementation au Canada et aux États-Unis de même que des conditions d'entrée sur le marché. Une brève description des accords commerciaux et des autres accords officiels ou officieux signés entre le Canada et les États-Unis qui traitent de l'harmonisation du transport ferroviaire.
3. Une description des instruments officiels et officieux en place pour favoriser l'harmonisation des méthodes et des normes de sécurité ferroviaire en Amérique du Nord. Une description des questions qui traitent des réalisations. Dans quelle mesure ces instruments semblent-ils donner des résultats et que faire pour les améliorer? Quelles dispositions futures prévoit-on?
4. Une évaluation de l'ampleur de l'harmonisation de la réglementation entre le Canada et les États-Unis en matière de sécurité ferroviaire. Les efforts visant à harmoniser les normes ont-ils eu des effets positifs ou négatifs sur la sécurité? Le Canada se mobilise-t-il suffisamment ou les normes subissent-elles plus

l'influence des États-Unis? Évaluation des perspectives d'une plus grande harmonisation.

### **1.3 Méthodologie**

Pour réaliser cette étude, on a eu recours à une série de réunions d'instruction et de collecte de documents et d'entrevues de suivi avec :

- l'Association des chemins de fer du Canada;
- la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;
- le Chemin de fer Canadien Pacifique;
- Transports Canada;
- l'Association of American Railroads;
- la Federal Railroad Administration;
- VIA Rail Canada;
- la National Railroad Passenger Corporation (Amtrak);
- les membres de haut rang du Congrès (Chambre des représentants et Sénat; républicains et démocrates);
- des experts-conseils en politiques publiques.

Il faut signaler que plusieurs des sujets interrogés ont accepté d'être interviewés uniquement pour cette étude à la condition expresse que leurs observations restent anonymes.

## **2.0 Élément 1**

*Une vue d'ensemble des industries américaine et canadienne du transport ferroviaire, notamment de leur composition, de leur taille et de leur portée (ce qui porte sur les principales chemins de fer et les chemins de fer d'intérêt local qui transportent à la fois des voyageurs et des marchandises); une indication de leur rentabilité et de leur bilan global de sécurité; l'ampleur des activités ferroviaires transfrontalières et l'étendue de la pénétration sur le marché et de l'intégration de chaque côté de la frontière.*

### **2.1 Canada**

L'industrie canadienne du transport ferroviaire est dominée par deux grands transporteurs, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et le Chemin de fer Canadien Pacifique, qui détenaient respectivement en 2006 47,2 % (22 686) et 26,7 % (12 812) des routes-kilomètres. L'ensemble des autres transporteurs – qui comprend les chemins de fer régionaux et d'intérêt local, les chemins de fer des terminaux et de manœuvre, les chemins de fer de voyageurs et les filiales canadiennes de chemins de fer américains qui exploitent des services au Canada – constitue le quart restant du réseau.

Même s'il est vrai que l'industrie s'est métamorphosée au Canada (le nombre de transporteurs a plus que doublé dans les années 1990 grâce à la législation facilitant la création de chemins de fer d'intérêt local et régionaux), le gros de la circulation

ferroviaire et, par conséquent, de ses recettes continue d'être assuré par les deux principaux transporteurs qui engrangent les recettes. Ainsi, même si les recettes des chemins de fer d'intérêt local ont fortement augmenté entre 1990 et 2005, puisqu'elles sont passées de 95 millions \$ ou 1,5 % des recettes de l'industrie canadienne à 455 millions \$ ou 5 % durant cette période, les deux principaux transporteurs concentrent toujours plus de 90 % du trafic et des recettes marchandises à eux deux.

Les principaux produits transportés sur le réseau ferroviaire canadien sont, par ordre descendant de volume, les grains, le charbon et le coke, les produits forestiers, les minerais et autres produits miniers, les engrais et autres produits industriels. En outre, le trafic intermodal constitue une part de plus en plus importante du trafic ferroviaire. Il a augmenté de 12,7 millions de tonnes entre 1996 et 2005, soit un taux de croissance annuel moyen de 6 %. Le trafic ferroviaire-maritime constitue un segment important du trafic intermodal, les exportations ayant progressé en moyenne de 3,8 % au cours de la période et les importations, de 8,9 % par an.

La circulation ferroviaire entre le Canada et les États-Unis est très importante. En 2006, les exportations canadiennes par train se sont élevées à 78 millions de tonnes, soit 2,7 % de plus que l'année précédente, alors que les importations ont augmenté de 5 % pour se chiffrer à 25,7 millions de tonnes. Les principaux postes-frontières ont été Fort Frances et Sarnia (Ontario), qui ont représenté 29,6 millions de tonnes ou 38 % des exportations. Selon la valeur, les principaux postes-frontières par lesquels ont transité les exportations ferroviaires ont été Sarnia et Windsor, qui ont compté 51,9 % (39,1 milliards \$) des exportations. Le CN, qui est le plus gros transporteur ferroviaire du Canada, ventile ainsi les recettes de son trafic : un tiers de trafic transfrontalier, un tiers de trafic intérieur et un tiers de trafic international.

Les chemins de fer canadiens de marchandises obtiennent de bons résultats depuis quelques années. Grâce à la vigueur de la demande, les chemins de fer fonctionnent à près de leur pleine capacité d'exploitation, ce qui leur permet de pratiquer une tarification différenciée selon la demande. (Il est tout aussi important de signaler que les volumes de marchandises sont proches de la capacité actuelle des employés, s'ils ne l'ont pas atteinte.) Les recettes sont en forte augmentation, de 15,1 % pour le CN et le CFCP confondus en 2005, année où les tarifs marchandises ont augmenté en moyenne de 9,8 %. Les compagnies de chemin de fer deviennent plus rentables, les gains de productivité enregistrés se chiffrant en moyenne à 1,8 % par an depuis 2000. Dans l'ensemble, le ratio d'exploitation confondu du CN et CFCP a reculé à un pourcentage très enviable de 74 % en 2006. Selon les derniers chiffres relatifs au milieu de 2007, la tendance a persisté, puisque le ratio d'exploitation du CFCP est descendu en deçà de 75 % et celui du CN, en deçà de 70 %, soit les plus bas ratios de toutes les compagnies de chemin de fer de classe 1 nord-américaines.

Les pressions qui s'exercent sur la capacité ont incité le CN et le CFCP à réaliser ensemble des économies, comme une ligne bidirectionnelle dans le canyon du Fraser et d'autres zones confinées, et le partage de voies en terminal.

La plus grosse compagnie canadienne de services ferroviaires voyageurs est VIA Rail, qui appartient au gouvernement du Canada. L'ensemble du trafic voyageurs canadien a augmenté de 5 % en 2005, totalisant environ 4,3 millions de voyageurs ferroviaires, sur lesquels VIA Rail a assuré le transport de 4,1 millions. Divers autres transporteurs – essentiellement Algoma Central, Ontario Northland et le chemin de fer QNS&L – transportent le solde. Les recettes de VIA Rail ont augmenté de 5,9 %. Son ratio global de recouvrement des coûts a été de 47,2 % en 2005. VIA est une compagnie subventionnée, avec une subvention actuelle dont le niveau est fixé à 170 millions \$ par an sur un budget d'à peine moins de 400 millions \$.

VIA Rail n'exploite pas de services transfrontaliers. Ses transactions avec Amtrak se limitent à des services de billetterie, de nettoyage et des services auxiliaires semblables en ce qui concerne les trois trains d'Amtrak qui assurent quotidiennement une liaison vers le Canada, une vers Toronto (avec du personnel de VIA sur le tronçon Niagara Falls-Toronto), une vers Montréal et la dernière vers Vancouver. (Une quatrième liaison d'Amtrak avec le Canada, soit un service quotidien entre Chicago et Toronto, a pris fin en 2004. Le nombre de voyageurs qui empruntaient ce train a fondu à cause de son manque chronique de fiabilité, dont la principale cause était les attentes à la frontière – souvent de trois heures et plus – lors du passage vers les États-Unis.)

Une étude commandée par l'ambassade du Canada à Washington et publiée en février 2007 mentionne que le total du commerce des marchandises entre le Canada et les États-Unis en 2005 s'est chiffré à 461 milliards \$US. Par province, les chiffres, exprimés en dollars américains, s'établissent ainsi :

Colombie-Britannique	30,6 milliards \$	Alberta	69,3 milliards \$
Saskatchewan	11,9 milliards \$	Manitoba	14,2 milliards \$
Ontario	273,5 milliards \$	Québec	62,9 milliards \$
Nouveau-Brunswick	10,1 milliards \$	Nouvelle-Écosse	4,2 milliards \$
Île-du-Prince-Édouard	561 millions \$	Terre-Neuve-et Labrador	2,2 milliards \$

On ne saurait nier l'importance cruciale du commerce transfrontalière pour l'économie canadienne.

## **2.2 États-Unis**

L'industrie américaine du transport ferroviaire se caractérise par un plus grand nombre de grands transporteurs que l'industrie canadienne. À la fin de 2005, le réseau ferroviaire des États-Unis comportait sept chemins de fer de classe 1 : BNSF Railway Company, CSX Transportation, Grand Trunk Corporation (une filiale du CN), Kansas City Southern Railway Company, Norfolk Southern Railway, Soo Line Railroad Company (une filiale du CFCP) et Union Pacific Railroad Company. En 2005, les chemins de fer de classe 1 étaient ceux qui ont engrangé des recettes d'exploitation d'au moins 319,2 millions \$US. En outre, on dénombrait 555 autres transporteurs, notamment des transporteurs canadiens, régionaux et locaux. Les chemins de fer de classe 1 exploitaient 120 565 milles de voies, générant des recettes d'exploitation de 46,1 milliards \$US et un bénéfice net d'exploitation de 6,08 milliards \$US.

La nature du trafic des transporteurs américains n'est pas entièrement analogue à celle de leurs homologues canadiens. Les produits suivants ont représenté plus de 5 % du total : charbon, 42,4 %; produits chimiques, 8,8 %; minerais non métalliques, 7,7 %; produits agricoles, 7,4 %; expéditions mixtes diverses (essentiellement du trafic intermodal), 6,3 %; et produits alimentaires et apparentés, 5,4 %. La part extrêmement forte du charbon explique les plus fortes densités du trafic dans son ensemble aux États-Unis.

Grâce à la déréglementation amorcée dès l'adoption de la *Staggers Act* de 1980, l'industrie américaine du transport ferroviaire est aujourd'hui en bien meilleure santé. D'une industrie proche de la faillite menacée par des investissements différés, elle s'est transformée en un secteur puissant et crucial qui approche et qui atteint même dans certains cas la suffisance intégrale des recettes. Deux chiffres qui en disent long : entre les deux décennies qui se sont écoulées entre 1985 et 2005, les tonnes-milles payantes transportées par l'industrie ont doublé alors que le nombre d'employés a diminué de moitié. Le taux de rendement composite des investissements nets de l'industrie a été de 8,46 % en 2005, sur un revenu ordinaire de 4,92 milliards \$US.

La National Railroad Passenger Corporation (Amtrak), société dont la totalité du capital social privilégié appartient au gouvernement des États-Unis, a été créée par le gouvernement fédéral au début des années 1970. Bien qu'elle ne soit propriétaire que de 745 milles de voies, elle en exploite plus de 22 000 milles. En 2005, Amtrak a transporté 25 075 928 voyageurs payants, ce qui a généré des recettes d'exploitation de 1,88 milliard \$ et des charges d'exploitation de 2,95 milliards \$US, soit un manque à gagner net de 1,06 milliard \$US en matière d'exploitation.

### **2.3 Bilan global de sécurité**

Selon les rapports de Transports Canada, les accidents ferroviaires en 2006 impliquant la totalité des chemins de fer canadiens de compétence fédérale ont reculé par rapport à l'année d'avant, de 1 247 à 1 141, soit légèrement plus que la moyenne de 1 091 enregistrée les cinq années précédentes. Les morts ont également diminué par rapport à l'année précédente, de 103 à 94, et par rapport à la moyenne de 95,2 enregistrée les cinq années précédentes. Compte tenu de la hausse régulière de la circulation depuis 2000, ces chiffres sont révélateurs d'un certain progrès sur le front de la sécurité.

À vrai dire, le Chemin de fer Canadien Pacifique affirme être la plus sécuritaire de tous les chemins de fer nord-américains de classe 1. Celui-ci a fourni des données dans le cadre de cette étude qui démontrent que son taux d'accidents ferroviaires selon la FRA (Federal Railway Administration des États-Unis) en 2006 a reculé à moins de 1,50 par million de trains-milles, alors que les autres chemins de fer de classe 1 ont enregistré un taux moyen de 3,2 par million de trains-milles. Le Canadien National s'est classé au deuxième rang avec environ 2,2, soit le même niveau que Norfolk Southern. Burlington Northern a enregistré un taux de 3,0, CSX Transportation, d'environ 3,5, et Union Pacific, de juste au-dessus de 4,3.

La FRA prescrit le signalement des accidents ferroviaires qui font des dégâts dont le montant est supérieur à 8 200 \$US. Au Canada, le Bureau de la sécurité des transports prescrit le signalement d'un accident lorsqu'il concerne des marchandises dangereuses, des trains de voyageurs ou un danger qui compromet la sécurité de l'exploitation ferroviaire. Signalons que les chemins de fer canadiens ne sont pas tenus de signaler les accidents selon les critères de la FRA, mais qu'ils tiennent en fait des statistiques de manière à permettre les comparaisons avec les chemins de fer américains de classe 1. Les chiffres sont soumis à des vérifications internes et il n'y a aucune raison de douter de leur exactitude; toutefois, ils n'ont pas été vérifiés par la FRA, contrairement à ceux des transporteurs américains, et les administrateurs de la FRA ont fait observer qu'il n'est pas rare qu'ils constatent certaines failles dans les chiffres relatifs aux accidents présentés par les transporteurs qui relèvent de leur compétence.

Quoi qu'il en soit, dans un exposé présenté en juillet 2007 à la FRA, le CFPC a fourni des données qui prouvent qu'il occupe le premier rang de l'industrie au chapitre de la sécurité. (Nota : Les données fournies par le CFPC à la FRA ont été complétées par d'autres données fournies par le CN dans le cadre de cette étude et qui sont illustrées ci-après. Les chiffres depuis le début de l'année vont jusqu'au milieu de l'année.)

	CFPC	CN	Tous les autres chemins de fer de classe 1
• Accidents ferroviaires par mtm 2006	1,75	2,20	3,53
Cumul annuel 2007	2,27	2,20	3,12
• Accidents/mtm causés par la voie 2006	0,67	0,76	1,13
Cumul annuel 2007	1,22	0,94	1,09
• Accidents/mtm causés par le matériel 2006	0,17	0,23	0,40
Cumul annuel 2007	0,17	0,23	0,41
• Accidents/mtm causés par des facteurs humains 2006	0,67	0,85	1,65
Cumul annuel 2007	0,70	0,66	1,35
• Accidents/mtm causés par des signaux 2006	0,00	0,00	0,07
Cumul annuel 2007	0,00	0,00	0,05
• Accidents/mtm aux causes diverses 2006	0,25	0,36	0,59
Cumul annuel 2007	0,17	0,37	0,44

Un agent ferroviaire américain a fait observer que les chemins de fer américains sont confrontés à une plus forte densité de population, qu'ils exploitent des services dans des centres plus importants et qu'ils doivent faire face à un plus grand nombre de chemins de fer; par exemple, il y a 12 chemins de fer différents qui exploitent des services dans la région de Chicago, ce qui nécessite un plus grand nombre d'opérations de manœuvre et de manutention. Cela se solde par des dépenses et des risques plus grands, car deux tiers de tous les accidents signalés aux États-Unis surviennent dans des gares de triage.

Néanmoins, l'impact général de ces données témoigne de la puissante culture de sécurité de l'industrie canadienne du transport ferroviaire. Même si, bien entendu, les conditions d'exploitation ne sont jamais parfaitement identiques, les deux principaux chemins de fer

canadiens ont obtenu des résultats nettement supérieurs au reste des chemins de fer nord-américains sur le plan de la sécurité.

L'industrie a continué d'améliorer son bilan de sécurité également à l'échelle intérieure. Au Canada, des rapports d'accidents des chemins de fer de compétence fédérale sont adressés au Bureau de la sécurité des transports, qui en assure la tenue. Les données du Bureau révèlent que le taux d'accidents ferroviaires continue de reculer, puisqu'il est passé de 3,5 accidents par milliard de tonnes-milles brutes en 2000 à 3,1 en 2005.

Le bilan de sécurité ferroviaire aux États-Unis a lui aussi été favorable, car l'industrie, après l'adoption de la *Staggers Act*, a réussi à investir dans la sécurité.

Pour illustrer ce phénomène, en 1980, le nombre de blessés et de malades par tranche de 100 cheminots équivalents temps plein s'est élevé à 11,1. Les blessés et les malades ont reculé chacune des périodes quinquennales suivantes, pour s'établir à 8,6 en 1985, 7,6 en 1990, 4,2 en 1995, 3,4 en 2000 et 2,3 (chiffre préliminaire) en 2005. Cela représente un recul global impressionnant de 79 %.

De même, sur le plan des accidents ferroviaires par million de trains-milles, le nombre d'accidents durant la même période a reculé de 65 %. Les collisions, les déraillements et d'autres accidents par million de trains-milles se sont chiffrés à 11,43 en 1980, 5,74 en 1985, 4,73 en 1990, 3,67 en 1995, 4,13 en 2000 et 4,04 en 2005.

## **3.0 Élément 2**

*Une brève description de la politique nationale de sécurité ferroviaire et des instances de réglementation au Canada et aux États-Unis de même que des conditions d'entrée sur le marché. Une brève description des accords commerciaux et des autres accords officiels ou officieux signés entre le Canada et les États-Unis qui traitent de l'harmonisation du transport ferroviaire.*

### **3.1 Les milieux de réglementation**

#### **3.1.1 Limites constitutionnelles**

Le régime constitutionnel du Canada ne confère aux tribunaux le pouvoir d'établir des lois et des mesures législatives subordonnées que dans des cas très limités. Il interdit également que des actions en justice ne soient intentées à l'issue des délibérations du Parlement ou de débats réglementaires. De ce fait, le régime favorise les consultations et les débats sur les projets de règlement. D'un autre côté, la procédure d'établissement des règles envisagée par la *Loi sur la sécurité ferroviaire* peut prendre un temps considérable entre la proposition d'origine et son adoption ou son édicition. Il est d'usage que Transports Canada consulte tous les intervenants touchés durant l'élaboration de règlements. Plus récemment, le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire a été créé afin de favoriser un débat franc sur les questions de réglementation. Comme nous le verrons plus loin, le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire ne s'est guère révélé concluant.

Aux États-Unis, la Constitution attribue des pouvoirs répartis et essentiellement équilibrés entre les organes exécutif, législatif et judiciaire du gouvernement. Les tribunaux sont investis de plus grands pouvoirs qui leur permettent d'invalider des lois et des règlements. Les délibérations à propos des lois et des règlements proposés demeurent essentiellement confidentielles jusqu'au stade où débutent les audiences publiques ou la proposition est publiée dans le Federal Register. Cela a pour but d'empêcher une partie d'acquiescer un avantage injuste par rapport à une autre. Il est interdit aux organismes et aux fonctionnaires concernés de divulguer la moindre donnée. Une exception a été la création en 1996 du Railroad Safety Advisory Committee. Ce groupe industrie-syndicats a été autorisé par le Congrès à débattre de l'établissement des règles à huis clos et de formuler des recommandations à l'intention de la FRA. Les actes et les comptes rendus de ces réunions doivent toujours être publiés dans le Federal Register. Le Railroad Safety Advisory Committee est généralement perçu comme ajoutant une importante valeur à la procédure d'établissement des règles.

### 3.1.2 Organes de réglementation

La *Loi constitutionnelle de 1867* du Canada limite le pouvoir du gouvernement fédéral aux seuls projets fédéraux, tous les autres pouvoirs d'ordre législatif et réglementaire étant attribués aux provinces. Cela explique que Transports Canada et les autres organes fédéraux responsables des transports n'aient compétence que sur les compagnies de chemin de fer certifiées par le gouvernement fédéral. La certification est octroyée par l'Office des transports du Canada : tout transporteur qui exploite des services internationaux ou interprovinciaux ou qui exploite un travaux ou entreprise déclaré être pour l'avantage général du Canada doit détenir un tel certificat. En vertu de la *Loi sur les transports au Canada*, l'octroi d'un Certificat d'aptitude dépend de la capacité du demandeur à contracter une police d'assurance pour la construction et l'exploitation de son entreprise ferroviaire, sans qu'aucun critère ne soit fondé sur la sécurité, situation que la Direction générale de la sécurité ferroviaire juge anormale.

En outre, n'importe quel transporteur provincial peut demander un certificat fédéral s'il le souhaite. Il y a même des cas où une compagnie de chemin de fer est certifiée par le fédéral alors qu'elle ne possède pas d'actifs ferroviaires.

L'une des conséquences de ce phénomène est que les pouvoirs d'application de Transports Canada doivent s'exercer sur les transporteurs certifiés et ne peuvent l'être à l'égard d'un tiers qui peut exploiter des services ou effectuer d'autres travaux sur les lignes et les propriétés du premier transporteur. C'est au transporteur de s'assurer que le tiers respecte en permanence la réglementation pertinente en matière de sécurité, tâche que les transporteurs jugent lourde, sinon impossible à assurer.

Une autre conséquence a trait aux passages à niveau où des routes locales ou provinciales croisent le réseau ferré fédéral. Le gouvernement fédéral exerce ses pouvoirs sur les provinces et les municipalités, mais uniquement dans la mesure où ils cherchent à promouvoir la sécurité. Cela se reflète dans le nouveau projet de règlement concernant les

passages à niveau. Transports Canada n'a pas invoqué un pouvoir semblable dans le cas du projet de règlement concernant les cas d'intrusion car il n'existe pas de preuve convaincante comme quoi la sécurité ferroviaire est compromise par un train qui heurte un intrus ou un animal de ferme. Les questions qui touchent la sûreté du réseau ferroviaire, comme les intrus qui endommagent des dispositifs de sécurité ou qui mettent des obstacles en travers des voies, sont traitées différemment. Les agents de police des chemins de fer sont investis de pouvoirs d'application des lois fédérales qui équivalent à ceux de la Gendarmerie royale du Canada. En vertu de protocoles d'entente, Transports Canada est investi du pouvoir de faire respecter certains éléments relatifs à la santé et à la sécurité au travail du *Code canadien du travail* et d'un pouvoir limité de faire respecter les règlements d'Environnement Canada par les chemins de fer, à savoir les règlements qui régissent les émissions des locomotives. Par ailleurs, en vertu de protocoles d'entente conclus avec certaines provinces, Transports Canada peut faire appliquer les règlements fédéraux par les chemins de fer de compétence provinciale. Par exemple, les chemins de fer ontariens d'intérêt local sont réglementés en vertu du régime de réglementation fédéral.

Tout à fait à l'opposé du Canada, la Federal Railroad Administration des États-Unis exerce ses compétences sur la totalité du réseau ferré. Ces compétences s'appliquent à toutes les compagnies de chemin de fer (même si elles demeurent au sein d'un même État), à leurs employés, leurs entrepreneurs, aux fabricants de wagons ou à quiconque est susceptible d'avoir une incidence sur la sécurité ou l'exploitation d'un chemin de fer. L'expression « chemin de fer » est définie et appliquée de manière très vague, puisqu'elle englobe les chemins de fer touristiques et d'excursion, les commissions de trains légers sur rail, les services voyageurs interurbains, etc. L'expression vise actuellement environ 750 entreprises.

Dans les questions ferroviaires, le gouvernement fédéral occupe toujours une place dominante. Les États peuvent réglementer certaines questions qui ne sont pas du ressort du gouvernement fédéral. Pour ce qui est des questions qui se rapportent aux passages à niveau, aux intrus et aux sifflements, la FRA a manifesté une certaine réticence à s'immiscer dans les règlements des États en vigueur. Pour des raisons essentiellement d'ordre politique, certains États se sont vivement opposés aux projets de règlement qui touchent ces domaines; toutefois, tout le monde s'accorde à penser que la législation fédérale finira par s'immiscer également dans ces domaines.

Les obstacles à l'entrée dans l'industrie américaine du transport ferroviaire sont très rares. Le Surface Transportation Board est l'organe créé par le Congrès américain pour exercer ses pouvoirs sur la réglementation économique des chemins de fer. Le Board s'occupe de résoudre les questions de tarifs et de services et d'examiner les opérations de restructuration ferroviaire. Il suffit d'un certificat de commodité et de nécessité publiques délivré sur demande par le Board pour construire ou exploiter une ligne de chemin de fer ou encore l'acquérir pour un transporteur non ferroviaire, ce qui en soi n'est pas un pouvoir difficile à obtenir. Le Board peut refuser d'accorder un certificat uniquement s'il juge que l'activité est incompatible avec la commodité et la nécessité publiques. Le respect des prescriptions environnementales et la question des droits de propriété des

propriétaires de terrains attenants sont beaucoup plus complexes. En outre, pour respecter les règlements d'exploitation et de sécurité détaillés et rigoureux de la FRA, qui en soi ne sont pas un obstacle à l'entrée sur le marché, il faut un degré de perfectionnement de la part de quiconque projette d'exploiter une ligne de chemin de fer aux États-Unis.

Il n'existe pas de déclaration de principes unique en ce qui concerne un programme national de sécurité ferroviaire. Le programme a été autorisé pour la dernière fois en 1994 et a expiré en 1998. On attend une nouvelle loi l'an prochain, qui comportera presque sûrement une stratégie nationale. La Chambre et le Sénat s'occupent actuellement d'élaborer une nouvelle *Loi sur la sécurité ferroviaire*. La FRA a publié son propre plan national d'action sur la sécurité ferroviaire, mais qui ne repose pas sur une loi ou un mandat du Congrès.

Se reporter à l'annexe 1 pour une comparaison schématique des régimes de réglementation des chemins de fer canadiens et américains.

### 3.1.3 Établissement des règles

En temps normal, l'établissement des règles en vertu de l'article 20 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* est une procédure volontaire et axée sur les consultations plutôt qu'une procédure prescriptive et directive. Elle comporte essentiellement six étapes :

1. la compagnie de chemin de fer touchée ou l'Association des chemins de fer du Canada au nom de la totalité ou d'un certain nombre de compagnies de chemin de fer établit un projet de règle;
2. des consultations ont lieu avec les associations concernées pendant au minimum 60 jours;
3. on met la dernière touche aux présentations;
4. les présentations sont adressées au ministre, qui les examine (décision dans les 60 jours);
5. on publie un avis d'approbation ou de rejet;
6. si elle est approuvée, la règle entre alors en vigueur.

Signalons toutefois que le ministre est investi d'un pouvoir péremptoire et définitif en vertu de l'article 19. C'est ainsi qu'il peut ordonner à une compagnie de chemin de fer d'établir ou de réviser ses règles au sujet de pratiquement toute question qui a un rapport avec la sécurité ferroviaire et, si la compagnie de chemin de fer ne se plie pas à cet ordre dans le délai fixé et d'une manière qui agrée au ministre, celui-ci peut, par arrêté, imposer les règles à la compagnie de chemin de fer. Comme on peut s'y attendre, l'existence de ce pouvoir et la façon dont il a été exercé ou dont le ministre a parfois menacé de l'exercer a suscité la colère de l'industrie du transport ferroviaire, qui considère qu'il insuffle un élément hautement politique dans un domaine technique, ce qui va intrinsèquement à l'encontre de l'approche progressiste et pratiquement autoréglementaire d'établissement des règles énoncée à l'article 20, s'il ne lui est pas carrément hostile.

Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire a été créé sous l'égide du ministre des Transports pour « être un forum de communications franches et ouvertes avec les

intervenants sur les questions de sécurité ferroviaire et d'environnement ». Celui-ci devait contribuer aux décisions sur les questions de sécurité ferroviaire/environnement (en particulier les règlements nouveaux ou remaniés) et « assurer un dialogue sur les questions de sécurité ferroviaire et les trains de mesures possibles ». Le Comité compte 150 représentants des compagnies de chemin de fer, des organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, des syndicats, de diverses associations municipales et d'autres groupes que ces questions intéressent. Il y a un comité de direction dont les membres sont nommés par chacun des groupes d'intérêt représentés. Le Comité devait se réunir deux fois par an, mais il semble s'être transformé en un forum destiné à la présentation de prises de position de clocher plutôt qu'à l'échange d'intérêts. Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire ne s'est pas réuni en séance plénière depuis plusieurs années.

La procédure d'établissement des règles (ou des règlements) aux États-Unis est plus traditionnelle, puisqu'elle est régie comme dans le cas de la plupart des organismes fédéraux, par l'*Administrative Procedure Act*. Elle a généralement recours à l'établissement de règles officieuses, par opposition à la procédure sur dossier. Le décret 12855 est une directive générale qui s'adresse à tous les organismes qui se lancent dans la procédure d'examen et d'autorisation des règlements :

1. préparer une proposition. Si celle-ci a un profond impact sur l'économie ou qu'elle est nouvelle, elle est acheminée vers le bureau du secrétaire aux Transports et le bureau de gestion et du budget;
2. publier la proposition;
3. recevoir des observations par écrit et donner la possibilité de formuler des observations par oral;
4. organiser des audiences publiques dans le style d'une assemblée législative, avec une déclaration liminaire de la FRA et un appel d'exposés. Les audiences peuvent se dérouler dans une ou plusieurs villes et comporter une conférence technique;
5. recevoir des observations à l'issue des audiences;
6. examiner les observations;
7. publier la règle définitive;
8. il se peut qu'il y ait des demandes d'un nouvel examen si par exemple une question a été laissée de côté;
9. apporter des modifications à la règle définitive;
10. publier au besoin les modifications de la règle définitive;
11. publier dans le Federal Register.

En outre, le Railroad Safety Advisory Committee s'investit dans le processus. C'est un comité consultatif fédéral créé aux termes de la *Federal Advisory Committee Act* : c'est un comité public présidé par un fonctionnaire fédéral désigné qui compte des représentants dont chacun est nommé par le président-directeur général de l'une des 40 organismes qui en sont membres, notamment des organismes des États et du gouvernement fédéral, des associations d'expéditeurs, des compagnies de chemin de fer et des syndicats. Le personnel de la FRA fournit des services de secrétariat et d'animation au Comité, qui se réunit deux ou trois fois par an, selon les besoins. En outre, il y a un certain nombre de groupes de travail constitués et démantelés au gré de la demande : il n'y a pas de groupes de travail permanents. Bien avant qu'elle n'ait une idée approfondie

de ce à quoi ressemblera une nouvelle règle, la FRA précise le secteur pertinent et organise des consultations préalables, en demandant au Comité de l'aider à résoudre la question.

Tous les agents de la FRA interrogés affirment que le Railroad Safety Advisory Committee a fait un excellent travail depuis sa création il y a une dizaine d'année. Toutes les parties semblent adhérer au processus et on constate un échange d'intérêts authentique, ce qui favorise la créativité du travail. Environ 60 % des activités du RSAC ont abouti à des recommandations consensuelles. Les agents de la FRA font remarquer que « les membres du Comité se mettent généralement au travail si les gens savent que l'Agence est prête à aller de l'avant sans eux, le cas échéant ».

Ils ajoutent également que l'absence d'un consensus ne reflète pas forcément l'échec du processus à valeur ajoutée. Le Comité peut servir à concevoir un projet de règlement de travail. L'éclaircissement des enjeux en soi est perçu comme l'un des principaux atouts du Comité.

Les employés de l'industrie canadienne du transport ferroviaire préfèrent l'approche de réglementation canadienne sur le plan théorique et l'approche américaine sur le plan pratique. Ils ont une très nette préférence pour un régime en vertu duquel les compagnies de chemin de fer présentent des propositions de règles, assorties de nombreuses consultations, à un système imposé par l'organe de réglementation. Ils ont le sentiment que l'approche canadienne est plus efficace et plus opportune, qu'elle est davantage axée sur les consultations et sur l'obtention d'un consensus. Toutefois, ils ont également le sentiment que le système prévu commence à se détériorer et que les organes de réglementation invoquent trop souvent les pouvoirs que leur confère l'article 19 sans fournir d'explications adéquates sur la raison pour laquelle les propositions sont rejetées ou bien de nouvelles règles sont imposées par décision arbitraire. Bien entendu, le processus de consultation aux États-Unis par l'entremise du RSAC est perçu comme une expérience nettement supérieure au CCSF du Canada.

#### 3.1.4 Procédure d'élaboration des règlements

Transports Canada prévoit et la *Loi sur la sécurité ferroviaire* à proprement parler repose sur la notion d'une procédure de réglementation qui penche vers une approche axée sur le rendement. L'exemple le plus clair est le *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire*, qui prévoit notamment que les compagnies de chemin de fer doivent être mises au défi de faire savoir à l'organe de réglementation comment elles entendent assurer la sécurité de leur exploitation et prouver l'efficacité de leurs politiques et procédures. Transports Canada doit alors surveiller l'efficacité et s'assurer que les compagnies de chemin de fer font bien ce qu'elles prétendent faire. Cette philosophie se solde naturellement par des règles moins prescriptives et plus flexibles, même si elle entraîne aussi les coûts d'un plus grand nombre d'exigences en ce qui concerne la documentation et la surveillance du processus.

On constate une forte tendance au Canada à avoir des règles communes à l'ensemble de l'industrie, généralement établies par l'entremise de l'Association des chemins de fer du Canada, et, même si différentes règles propres à certaines compagnies de chemin de fer sont possibles, elles sont rarement élaborées. L'Association des chemins de fer du Canada est le centre de coordination de l'établissement des règlements et des consultations pour le compte des compagnies de chemin de fer. Elle a procuration pour présenter les règles à Transports Canada. Les exemptions sont l'exception : Transports Canada n'a jamais donné suite à une demande conjointe d'exemption, ce qui explique que chaque compagnie de chemin de fer qui sollicite une exemption doive la demander séparément.

Les inspecteurs de Transports Canada disposent d'une procédure d'application en quatre étapes. S'ils constatent un cas de non-conformité, ils peuvent émettre une contravention à laquelle la compagnie de chemin de fer doit répondre en indiquant la façon dont elle entend remédier au cas de non-conformité. En cas de risque perçu de non-conformité (par opposition à un cas de non-conformité flagrant), l'inspecteur peut émettre un avis aux termes de l'article 31, qui oblige la compagnie de chemin de fer à prendre des mesures correctrices et à répondre officiellement dans un délai fixé. L'inspecteur commence en général par offrir un bref créneau durant lequel la compagnie doit prendre des mesures volontaires. Si une autre situation analogue survient alors qu'un avis est en suspens ou que le risque est imminent, l'inspecteur peut alors émettre un avis et un ordre aux termes de l'article 31. Celui-ci prescrit les mesures à prendre. Tous les avis et les ordres sont émis à l'intention du cadre ferroviaire immédiat ou d'un directeur général s'ils sont de portée plus large. Si des mesures correctrices ne sont pas prises ou qu'un autre événement survient alors qu'un ordre a été émis, Transports Canada doit tenter des poursuites. Une violation de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* ou d'avis et d'ordres émis en vertu de la *Loi* constitue un délit criminel et un verdict de culpabilité peut aboutir à l'imposition d'une amende ou d'une peine d'incarcération. Au moins deux causes sont actuellement en suspens contre des transporteurs ferroviaires de compétence fédérale.

Contrairement à leurs homologues de la FRA, les inspecteurs de Transports Canada ne sont pas investis du pouvoir d'infliger des SAP (sanctions administratives pécuniaires). Le pouvoir d'imposer des amendes existe dans la réglementation du transport maritime et du transport aérien. En vertu des dispositions en vigueur, les agents de la Direction générale de la sécurité ferroviaire perçoivent comme une lacune le fait que la législation prévoit soit le respect volontaire, soit des sanctions pénales, mais rien entre les deux. Même s'ils insistent sur le fait qu'ils entretiennent de bons rapports avec l'industrie et que les compagnies de chemin de fer réagissent dans la plupart des cas, ils trouvent que la procédure est longue. De plus, lorsque les compagnies de chemin de fer ne sont pas d'accord, « nous n'avons pas grand recours, en dehors d'émettre un ordre en vertu de l'article 19, ce qui est une procédure encore plus longue et fastidieuse ». Les agents de Transports Canada font valoir que les SAP seraient une mesure très simple à mettre en œuvre, même s'ils reconnaissent par ailleurs qu'il faudra un certain temps avant d'élaborer un règlement opportun une fois l'autorisation insérée dans la législation. Le pouvoir d'infliger des SAP n'occupe pas une place de premier choix sur la liste des vœux de l'organe de réglementation.

Les règlements de la Federal Railroad Administration sont de nature plus prescriptive, ce qui laisse peu de marge à la flexibilité. Sous l'administration en place, la FRA a adopté une approche d'application de la loi ferme et sans compromis à l'égard de la réglementation. De récentes discussions ont eu lieu avec l'industrie au sujet de règlements axés sur les risques et sur le rendement, sans progrès immédiats. L'Association of American Railroads a présenté une demande d'exemption fondée sur le rendement au sujet des inspections de locomotives au nom de l'industrie, mais celle-ci est toujours en instance d'examen par la FRA.

Les infractions aux règlements de la FRA sont passibles d'amendes. Les inspecteurs jouissent d'une certaine flexibilité pour ce qui est de publier des rapports de défauts non conformes ou de recommander des amendes en cas d'infraction. La décision repose souvent sur la gravité de l'infraction, la fréquence ou la répétition de l'infraction et la nature de la réponse émanant du gestionnaire de première ligne. Les infractions délibérées multiplient par deux la sanction prescrite. La FRA perçoit ainsi environ 10 millions \$ par an auprès des chemins de fer au titre des amendes civiles.

À l'instar du régime canadien d'avis et d'ordres, la FRA peut publier des injonctions qui obligent le chemin de fer à prendre des mesures particulières, qui peuvent aller jusqu'à la cessation des activités. Le fait de ne pas respecter une injonction est un délit criminel.

La FRA peut également imposer des amendes personnelles aux contrevenants, même si cela est plutôt rare. Les amendes personnelles sont imposées par procédure sommaire, qui n'exige pas une audience. Elles doivent être réglées à moins qu'elles ne soient contestées devant un tribunal. Il est interdit par la loi aux compagnies de chemin de fer d'assumer la défense de l'accusé et de payer ou de rembourser l'amende. Les montants perçus au titre des sanctions administratives personnelles n'étaient pas connus à la date où cette étude a été réalisée; toutefois, les fonctionnaires de la FRA ont confirmé que l'imposition de ces sanctions était rare, leur objectif étant de dissuader et non pas de punir.

### 3.1.5 Structure et ressources de la Direction générale de la sécurité ferroviaire

La structure organisationnelle de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, organe de réglementation des questions de sécurité qui exerce son pouvoir sur tous les chemins de fer de compétence fédérale qui exploitent des services au Canada, est une source de mécontentement qui s'est faite jour durant la réalisation de cette étude. Il y a cinq bureaux régionaux de la sécurité ferroviaire, dont chacun est coiffé par un directeur régional qui, contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre, ne relève pas du directeur général à Ottawa. Les cinq directeurs régionaux relèvent du sous-ministre. Cela laisse à l'administration centrale le seul pouvoir d'exercer des pressions morales plutôt qu'un contrôle direct. [Cela tranche sur la réglementation de la sécurité dans l'Aviation civile où il y a également des bureaux régionaux, mais où les transporteurs nationaux sont réglementés à l'échelle nationale. Pour sa part, la FRA a réparti ses 415 inspecteurs dans 8 bureaux régionaux, et tous relèvent de l'administration centrale à Washington (D.C.)] De ce fait, les transporteurs constatent qu'ils sont sujets à

des interprétations qui manquent d'uniformité, à des niveaux de précision dans les demandes de renseignements et à des normes d'application de la loi à travers le Canada, ce qui dénote un manque d'harmonisation à l'échelle nationale.

L'exploitant d'un chemin de fer d'intérêt local a déploré les messages mitigés qu'il reçoit. Celui-ci exploite des services dans trois régions et les résultats de vérifications effectuées sur son système de gestion de la sécurité divergeaient radicalement.

Un exemple de la façon dont cette situation régionale intérieure peut avoir des ramifications outre-frontière concerne les trousse de premiers soins qui doivent se trouver à bord des locomotives. Les normes américaines régissant ces trousse divergent quelque peu des normes canadiennes : des trousse conformes aux normes américaines ont été mentionnées par des inspecteurs de l'Alberta, mais elles ont été jugées acceptables en Ontario. En revanche, les défauts de matériel en vertu du *Règlement sur la sécurité des wagons de marchandises* sont systématiquement et nettement plus nombreuses en Ontario que dans les autres régions.

Cette structure organisationnelle semble à première vue mal cadrer avec une structure de réglementation uniforme et systématisée à l'échelle nationale.

Un deuxième problème fréquemment constaté par les personnes interrogées a trait à la pénurie de ressources à la Direction générale de la sécurité ferroviaire, en particulier parmi les employés de soutien. Lorsque des hauts fonctionnaires de la Direction générale assistent à des réunions avec leurs homologues, ils ont l'impression que personne n'est resté derrière pour faire avancer les choses. Les hauts fonctionnaires de la Direction générale assimilent cela à un obstacle à l'harmonisation. Ils sont d'avis que la qualité de leurs rapports de travail avec la FRA est tout aussi importante que les structures officielles et peut-être même plus – point de vue que partagent les hauts fonctionnaires de la FRA, qui insistent sur le respect mutuel qui s'est instauré avec leurs homologues canadiens et qui ne cessent de répéter combien cet esprit collégial a facilité la résolution d'un certain nombre de questions transfrontalières. Ils sont d'avis que la meilleure façon d'améliorer les choses est d'avoir plus d'occasions de travailler et de passer du temps ensemble. Tout ce qui empêche cela, comme les restrictions des déplacements qui touchent à la fois les fonctionnaires canadiens et américains, est jugé contre-productif.

Les représentants des chemins de fer canadiens font également état d'une pénurie d'employés à la Direction générale de la sécurité ferroviaire en ce sens que la Direction générale n'a pas suffisamment d'employés ni d'experts pour être en mesure de préparer les règlements prescrits dans les délais voulus. Et ils craignent que le problème ne soit aggravé par le départ imminent à la retraite d'un certain nombre de fonctionnaires possédant une mine de connaissances.

Invités à fournir des exemples de situations réelles où la pénurie d'employés au sein de l'organe de réglementation a eu des effets néfastes, un membre de l'Association des chemins de fer du Canada a souligné le fait qu'un avant-projet du *Règlement sur la sécurité de la voie* qui est attendu depuis longtemps n'est toujours pas prêt et que le

*Règlement concernant les passages à niveau* est en cours d'élaboration depuis maintenant dix ans. Selon lui, ces retards s'expliquent dans une large mesure par la pénurie d'experts. C'est un motif que l'auteur de cette étude a entendu répéter à maintes reprises et indépendamment par diverses sources aux intérêts différents, et qui l'a convaincu de la véracité du problème.

Les hauts fonctionnaires de la Direction générale de la sécurité ferroviaire rencontrent leurs homologues de la FRA dans le cadre de réunions confidentielles chaque printemps et automne. Ces réunions ont stimulé des relations de travail étroites et fructueuses qui sont très appréciées par les deux camps. Il s'agit normalement de réunions de deux jours, auxquelles on ajoute désormais une troisième demi-journée afin d'inviter l'industrie à discuter de certaines questions. Elles ne comprennent pas des groupes de travail. L'industrie du transport ferroviaire, en particulier au Canada, reproche vivement à Transports Canada son manque de coopération à l'égard de ces réunions avant lesquelles il n'y a pas de consultations et après lesquelles il n'y a pas de séances de partage d'information. Ils préféreraient nettement que leurs associations assistent aux réunions. Il s'agit là d'une perspective qui rechigne aux deux organes de réglementation. Ceux-ci sont d'avis que le fait d'admettre d'autres parties risque de rigidifier les délibérations franches qui ont lieu actuellement et que cela obligera à tenir les délibérations de manière beaucoup plus structurée et officielle.

Une autre difficulté a trait au financement de projets de recherche concertés sur la sécurité ferroviaire entre le Canada et les États-Unis. Les hauts fonctionnaires de la FRA constatent avec regret que, lorsqu'ils réalisent des projets de recherche concertés, Transports Canada manifeste des difficultés formelles à accorder de l'argent à une entité américaine. Même si le problème semble être contourné partiellement par Transports Canada, qui fait passer les fonds par une fondation de recherche, cela a pour effet d'introduire ce que d'aucuns qualifient de « couche de maladresse ». Ce phénomène et la pénurie chronique de fonds de Transports Canada destinés à de telles recherches (qui équivalent à moins de 2 % du financement américain) ont un effet limitatif sur le volume de recherches concertées qui sont réalisées. Peu importe l'instrument utilisé, il est nécessaire de faciliter l'octroi de fonds pour assurer le financement conjoint entre le Canada et les États-Unis de projets de recherche et développement se rapportant à la sécurité ferroviaire.

### **3.2 Accords portant sur l'harmonisation des régimes de sécurité ferroviaire**

L'Accord de libre-échange nord-américain a été le premier accord d'importance à traiter des questions d'harmonisation entre les deux pays. Il prescrivait la création d'un sous-comité des normes relatives aux transports terrestres doté d'un certain nombre de groupes de travail, dont l'un, le Groupe consultatif des transports n° 2, a été chargé des enjeux d'économie et de sécurité. Ses travaux ont porté fruit, même si la majorité des questions ont été abordés dans un cadre bilatéral Canada-États-Unis, ce qui s'explique par l'absence du Mexique de la plupart des réunions tenues en dehors de ce pays. Le groupe avait l'habitude de se réunir deux fois par an, mais cela fait plusieurs années qu'il ne s'est plus réuni.

En 2005, les dirigeants du Canada, des États-Unis et du Mexique ont créé le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, afin d'améliorer la sûreté et la prospérité dans les trois pays. Un Groupe de travail sur les transports a été chargé d'améliorer la sécurité et l'efficacité de l'industrie, de supprimer les embouteillages à la frontière et « d'assurer la compatibilité des règlements et des normes dans des secteurs comme [...] la sécurité ferroviaire ». Les organes de réglementation du Canada et des États-Unis font observer que les progrès de ce groupe ont été entravés par l'absence chronique des représentants techniques du Mexique, qui n'assistent pas aux réunions tenues à l'extérieur de ce pays.

Il existe un certain nombre de comités techniques qui contribuent à l'élaboration des politiques ou de normes industrielles, comme le Groupe de travail sur les normes des locomotives, le Groupe de travail sur la commande intégrale des trains et le Groupe de travail sur les consignateurs d'événements. En outre, l'American Railway Engineering and Maintenance of Way Organization est chargée des voies et des ouvrages qui dépassent les normes de réglementation. L'American Public Transportation Association élabore des normes de sécurité sur les matériels ferroviaires voyageurs et ses normes finissent par devenir des règlements. Les normes sur la sécurité des wagons-citernes sont établies par le Railway Suppliers Institution tandis que les règles sur les points d'interconnexion le sont par l'AAR. Les ateliers ferroviaires sont certifiés par l'AAR. Et il y a quantité d'autres exemples.

[Durant cette étude, une autre question a été posée au sujet des incidences des règles sur les points d'interconnexion rédigées et administrées par l'AAR sur le Canada, en particulier si le régime de paiement des échanges et des réparations fonctionne au détriment du Canada. Le cas a été notamment cité où, à la lumière du temps généralement plus froid qu'il fait au Canada, il y a de fortes chances pour que les roues se brisent plus souvent dans ce pays qu'aux États-Unis.

L'idée prévaut parmi les employés canadiens de l'industrie du transport ferroviaire interrogés que le système d'interconnexion fonctionne et que personne ne se sent exploité. Même s'il est vrai que, dans l'exemple analysé, le coût des roues a très nettement augmenté et que les règles qui précisent ce qui peut être recouvert se sont laissé distancer par les coûts effectifs de l'article, le taux de change entre également en ligne de compte et il a profité aux chemins de fer canadiens. En outre, les chemins de fer canadiens bénéficient nettement de l'utilisation du coefficient des avantages sociaux des employés de l'AAR, qui est plus élevé que les coûts effectifs au Canada, ce qui s'explique dans une large mesure par les frais d'assurance médicale nettement plus élevés aux États-Unis. Par exemple, le coefficient du CFCP (É.-U.) se situe entre 45 % et 46 %, alors que le coefficient du CFCP (Canada) se situe entre 15 % et 16 %. Même si cette question n'a pas été soigneusement analysée ou étudiée, les représentants des chemins de fer canadiens semblent convaincus que le système d'interconnexion est équitable dans son ensemble : « Il y a des éléments pour et des éléments contre, mais il est équilibré. »]

Interrogés sur les accords particuliers susceptibles de contribuer à l'harmonisation des règlements et des politiques sur la sécurité ferroviaire entre le Canada et les États-Unis, deux seulement ont été mentionnés par la FRA. Il s'agit :

1. d'un accord conjoint sur un projet de recherche entre le ministère des Transports des États-Unis et Transports Canada qui date de mai 1986 et qui prévoit des recherches sur les techniques de sécurité des wagons de marchandises.
2. d'un protocole d'entente entre Transports Canada et le ministère des Transports des États-Unis au sujet de la coopération en matière de recherche et développement dans le secteur des transports qui remonte aux années 1970. Un certain nombre de projets ont été réalisés en vertu de ce protocole. Mentionnons à titre d'exemple :
  - un protocole d'entente entre le ministère des Transports des États-Unis d'Amérique et le ministère des Transports du Canada au sujet de la collaboration en matière de recherche et développement dans le secteur des transports qui remonte à mai 1979 et qui prévoit des activités concertées sur les systèmes de stockage d'énergie dans des volants d'inertie, la réduction des nuisances acoustiques environnementales et la dynamique des trains/voies;
  - un protocole de coopération entre la Federal Railroad Administration, le ministère des Transports des États-Unis et le Centre de développement des transports de Transports Canada au sujet des recherches sur les passages à niveau rail-route qui remonte à 2002.

La FRA et Transports Canada se livrent à des examens conjoints et à des inspections conjointes et tous deux examinent les obstacles réglementaires au libre-échange.

Malgré l'existence d'accords officiels, l'harmonisation semble être davantage promue par les associations de chemin de fer et les organes de réglementation qui s'efforcent régulièrement de résoudre les problèmes un à un que par une structure officielle.

## **4.0 Élément 3**

*Une description des instruments officiels et officieux en place pour favoriser l'harmonisation des méthodes et des normes de sécurité ferroviaire en Amérique du Nord. Une description des questions qui traitent des réalisations. Dans quelle mesure ces instruments semblent-ils donner des résultats et que faire pour les améliorer? Quelles dispositions futures prévoit-on?*

### **4.1 Mécanismes**

Outre les nombreux mécanismes dont il est question dans la section qui précède, il y a une dynamique complexe et ininterrompue qui stimule l'harmonisation entre les régimes du Canada et des États-Unis et qui continuera de les stimuler car il y a de nombreux facteurs qui poussent à cela. Mentionnons notamment :

- cela est nécessaire au flux ininterrompu des échanges commerciaux;

- l'industrie a 140 ans d'antécédents d'étroite intégration;
- les chemins de fer canadiens et américains circulent dans une certaine mesure dans les pays l'un de l'autre;
- les chemins de fer canadiens pensent sur le plan opérationnel que la frontière n'existe pas et elles se perçoivent aujourd'hui comme des transporteurs nord-américains;
- il existe une étroite collaboration entre l'Association des chemins de fer du Canada et l'Association of American Railroads;
- l'industrie a toujours eu un trafic interconnecté, ce qui a favorisé et à vrai dire nécessité une certaine harmonisation bien avant que le terme ne devienne d'actualité;
- l'industrie a toujours été fortement organisée, avec des associations, des groupes de fournisseurs et d'autres organes auxiliaires qui ont créé un éventail de normes et de procédures qui imprègnent la vie quotidienne de l'industrie;
- l'industrie fait appel à un bassin essentiellement commun de fournisseurs de matériels;
- la compréhension, l'engagement et le soutien des organes de réglementation (dans la mesure du possible) sont cohérents en ce qui concerne l'harmonisation conjuguée à une fierté tranquille de leurs réalisations jusqu'ici.

## **4.2 Enjeux**

Une liste des problèmes d'harmonisation circule depuis plusieurs années entre l'AAR, l'ACFC, TC et la FRA. Dressée à l'origine par l'ACFC à la fin de 2002, elle fait état de 17 problèmes transfrontaliers. C'est cette liste qui a servi de base pour les délibérations sur les questions transfrontalières et les deux organes de réglementation s'efforcent de résoudre les problèmes régulièrement depuis que la liste a été établie pour la première fois. Les associations de chemins de fer estiment que ces questions revêtent plus d'urgence que les organes de réglementation et le degré de satisfaction à l'égard des résultats et du rythme des travaux jusqu'ici varie entre les deux blocs, même si des progrès sont indéniables.

Un sommaire de cette liste, établi d'après les diverses versions fournies par les sujets interrogés, est donné ci-après. Signalons que la liste n'est pas exhaustive. Plusieurs éléments ont été résolus et radiés de la liste, et il est possible d'en ajouter de nouveaux. Cette liste est le meilleur outil qui existe pour se faire un tableau précis des questions transfrontalières et de leur situation et se faire une idée des délibérations au stade où elles en étaient au milieu de 2007. Le refrain réside dans l'utilisation d'une zone frontalière – que ce soit par une loi, un règlement ou par l'usage administratif – pour contourner les différences dans les règles entre les deux pays en autorisant les personnes et les équipements qui traversent la frontière à se plier aux règles qui s'appliquent dans leur pays d'origine sur une distance préétablie.

- **Les équipes de train canadiennes qui circulent aux États-Unis sont tenues de subir des tests d'alcoolisme et de toxicomanie** – Contrairement à la situation qui prévaut aux États-Unis, la législation canadienne n'autorise pas les tests aléatoires

d'alcoolisme et de toxicomanie des équipes de train. Actuellement, une zone frontalière de 10 milles dans le territoire américain est « administrée » plutôt qu'officiellement établie. L'industrie canadienne du transport ferroviaire voudrait que l'on élargisse la zone frontalière à un rayon de 20 milles selon l'endroit où il est le plus facile de procéder aux permutations des équipes.

- **Obligation d'avoir des dessiccateurs d'air sur les systèmes de freinage 26L** – Les dessiccateurs d'air sont obligatoires aux États-Unis mais pas au Canada. La question a été mise en veilleuse compte tenu du nombre d'exemptions accordées par la FRA. Elle sera analysée par le Groupe de travail sur les normes des locomotives du RSAC. Il se peut que certains essais soient nécessaires et il est probable que le CN sera le cas type.
- **Exploitation au Canada de locomotives américaines sans équipements de réarmement du dispositif de veille automatique** – Le dispositif de veille automatique est obligatoire au Canada, mais pas aux États-Unis. Il s'agit essentiellement d'une version moderne d'une pédale automatique. Toutes les nouvelles locomotives sont désormais pourvues d'équipements de réarmement du dispositif de veille automatique, mais on n'en trouve pas dans les locomotives de manœuvre et les locomotives de ligne aux États-Unis qui ont plus de 10 ans. (Les locomotives ont une durée de vie d'environ 25 ans.) TC étudiera la question dans l'optique d'une exploitation limitée autour des postes-frontières. La question sera sans doute abordée par le RSAC. Étant donné que le National Transportation Safety Board a formulé une recommandation visant l'adoption de cette technologie, la question disparaîtra sans doute d'ici à deux ans.
- **Exigences relatives aux heures de service des équipes de train qui traversent la frontière** – Les heures de service des équipes de train sont régies par une loi aux États-Unis, ce qui explique que la marge de la FRA soit limitée. Alors que les règles sont détaillées, la règle générale est que les quarts individuels sont sans doute plus longs au Canada. Le résultat est qu'il y a des mouvements où des équipes canadiennes sont empêchées d'effectuer de voyages vers les États-Unis. De nouvelles équipes doivent être dépêchées sur place pour pouvoir boucler un court tronçon aux États-Unis d'un trajet dont le point d'origine est au Canada. La FRA a présenté un projet de loi au Congrès sur les façons d'aborder les heures de service en fonction du rendement. Une nouvelle loi est en cours d'élaboration. La FRA a autorisé une zone frontalière officieuse.
- **Circulation de locomotives aux États-Unis dont les appareils de sablage sont hors d'usage** – Le Canada n'exige pas que tous les appareils de sablage de chaque locomotive soient en état de fonctionnement en permanence. Aux États-Unis, ces locomotives sont jugées défectueuses et elles ne peuvent être exploitées après l'inspection quotidienne suivante. Les chemins de fer considèrent qu'il s'agit là d'un problème de traction et non pas de sécurité. Dans les essais pratiqués au Canada, le fonctionnement des appareils de sablage ne fait pas de différence notable dans les distances d'arrêt. Il s'agit d'une question qui est apparemment en cours de résolution. La FRA élabore actuellement une règle, mais la règle définitive ne devrait pas voir le jour avant plusieurs mois. En outre, la FRA a autorisé une prolongation de l'exploitation, ce qui en fait une question peu prioritaire.

- **Normes de qualification médicales pour les postes essentiels à la sécurité** – Aux États-Unis, les prescriptions ne portent que sur l'acuité auditive et visuelle. Les exigences canadiennes sont plus vastes, puisqu'elles englobent tout état médical qui peut toucher des postes essentiels à la sécurité. Le National Transportation Safety Board préconise l'élargissement de la règle pour qu'elle corresponde essentiellement à la norme canadienne et la règle est actuellement en cours de révision par la FRA. Le RSAC analyse actuellement une règle qui reflète la règle canadienne. En attendant, une zone frontalière non spécifique de « courtes distances » est appliquée.
- **Circulation des locomotives aux États-Unis dont les moteurs de traction sont éteints** – À l'instar de la situation relative aux sablières, ces locomotives sont jugées défectueuses après l'inspection quotidienne suivante et doivent être retirées du service tant qu'elles ne sont pas réparées. Grâce à la technologie moderne, cela ne semble pas représenter un danger. La question a récemment été abordée par le RSAC, sans qu'aucune mesure particulière soit prise. La FRA fournira un exemplaire de la directive technique qui autorise que les moteurs soient éteints si la locomotive est équipée d'un système capable de détecter les roues qui patinent ou qui sont bloquées. La question cessera donc vraisemblablement bientôt d'être un problème.
- **Prescription d'une formation sur les premiers soins à bord au Canada** – Le Canada a des exigences strictes au sujet des trousseaux de premiers soins à bord et de la formation des équipes de train. Il n'existe pas d'exigences analogues aux États-Unis. Transports Canada a officiellement appliqué une zone frontalière.
- **Obligation d'avoir des freins en état de fonctionnement à 100 % sur les trains qui circulent entre le Canada et les États-Unis** – La FRA analyse cette question, mais la législation limite les pouvoirs de cet organisme en ce qui concerne les systèmes de freinage conventionnels. La législation prescrit des freins en parfait état de fonctionnement à la gare d'origine. Pour que la FRA accepte qu'un essai des freins à la gare d'origine ait lieu au Canada, l'obligation totale s'applique, même si la norme canadienne est de 95 % à la gare d'origine. Compte tenu de la technologie moderne, cela ne semble pas être une question de sécurité. Fait tout à fait anormal, advenant qu'un wagon ne dispose plus de ses freins en cours de route, après l'essai préliminaire, le train continue d'être conforme. La FRA n'a pas réglé cette question lorsqu'elle a remanié les règles il y a trois ans.
- **Circulation des wagons aux États-Unis dont les freins ou les normes de sécurité sont défectueux** – La réglementation des États-Unis prescrit le retrait d'un wagon défectueux à l'endroit suivant où des réparations peuvent être effectuées. La FRA a interprété cela comme signifiant la prochaine voie d'évitement. Cela a donc cessé d'être un problème (au moins pour un chemin de fer canadien) car la FRA a accepté d'effectuer les travaux nécessaires au prochain atelier de réparation.
- **Normes sur les dispositifs de sécurité** – Un dispositif de sécurité peut être par exemple une échelle ou une barre d'appui, laquelle doit être boulonnée mais pas soudée. Le Congrès des États-Unis a adopté la *Railroad Safety Appliance Act* en 1893, et celle-ci n'a pas été modifiée depuis plus d'un siècle. Le rivetage n'est pas

d'usage courant. Manifestement, les équipements et les techniques modernes auraient dû être envisagés dans la législation. Toutefois, étant donné que les prescriptions sont d'ordre législatif, la FRA ne peut les modifier de son propre chef. Le Canada ne peut apporter une modification sans harmoniser sa réglementation sur celle des États-Unis, en raison des changements de matériel. Par exemple, les règles sur les dispositifs de sécurité interdisent l'exploitation des wagons à charbon en acier du Chemin de fer Canadien Pacifique aux États-Unis car ils ont une plate-forme ouverte et non pas fermée. Un groupe de travail du RSAC a commencé à étudier ces questions.

- **Règles sur la qualification et la certification des équipes de train qui traversent la frontière** – La formation suivie par les équipes canadiennes n'est pas conforme aux éléments qui figurent dans les règles américaines et les équipes sont de ce fait non conformes sur le plan technique. Cela ne paraît pas être un grave problème étant donné que les règlements de la FRA autorisent les personnes qualifiées dans des pays étrangers à circuler aux États-Unis. Quoiqu'il en soit, un groupe de travail du RSAC en cours de formation abordera vraisemblablement cette question.
- **Formation des trains et entreposage de substances dangereuses** – La règle fondamentale aux États-Unis est qu'un wagon de chemin de fer qui transporte des substances dangereuses doit être placé moyennant un groupe tampon d'au moins cinq wagons entre lui et une locomotive ou un wagon occupé ou un fourgon de queue. Ce type de wagon ne peut pas non plus être placé à côté d'un wagon qui transporte un autre type de substance dangereuse. De plus, les wagons « résiduels » ne peuvent être placés à côté des locomotives ou d'autres wagons occupés. Au Canada, la règle fondamentale prévoit le placement d'un seul wagon entre un wagon transportant des substances dangereuses et la locomotive (ou toute autre source d'allumage). Cela tient au fait que les wagons sont beaucoup plus sécuritaires de nos jours – attelages à double plateau; roues à roulement à billes; plaques de bout – qu'ils ne l'étaient lorsque les règles américaines ont été établies. En raison de cette divergence, les trains provenant d'Edmonton peuvent devoir être classés de nouveau à Lethbridge. Il s'agit maintenant d'une question qui doit faire l'objet d'une plus ample analyse.

### **4.3 Réalisations**

Transports Canada a mentionné l'harmonisation de la règle sur la réflectorisation du matériel ferroviaire, l'harmonisation des règlements sur les consignateurs d'événements, les travaux conjoints sur la règle d'expédition transfrontalière se soldant par une solution dans la zone frontalière et la règle sur les tests de toxicomanie et d'alcoolisme, fondé également sur le concept de zone frontalière, comme des réalisations fructueuses dont le mérite lui revient partiellement.

La FRA a répliqué que les réalisations n'étaient pas véritablement des « éléments importants », mais plutôt beaucoup de petites choses qui contribuent au meilleur fonctionnement du système. Elle a fait observer qu'il y avait déjà beaucoup d'éléments en commun des deux côtés de la frontière. À son avis, la résolution régulière des petits

problèmes est ce qui compte vraiment. Elle a ajouté qu'il fallait davantage d'efforts concertés dans le domaine de la R-D.

#### **4.4 Dans quelle mesure les instruments fonctionnent-ils et comment peut-on les améliorer?**

En dépit des progrès enregistrés dans certains secteurs, l'ALÉNA n'a pas fait l'objet d'un suivi complet, car il existe toujours des obstacles aux échanges commerciaux (voir liste ci-dessus). Un exemple mentionné par l'AAR est celui des inspections des freins à air comprimé.

Invitée à mentionner des exemples de problèmes de la situation actuelle, l'ACFC a mentionné la liste suivante :

- L'industrie préfère des règles à des règlements prescrits. La question de la réflectorisation des locomotives et des wagons de marchandises (et du matériel d'entretien) a été mentionnée. La FRA oblige les chemins de fer qui relèvent de ses compétences à appliquer un ruban réflectorisant sur les wagons et les locomotives en vertu d'une norme stipulée relative au matériel, à la couleur, au motif, etc., et à procéder à la réflectorisation dans les cinq ans pour les locomotives et dans les dix ans pour les wagons de chemin de fer. Transports Canada a par la suite intimé l'ordre aux chemins de fer canadiens de rédiger des règles prescrivant la réflectorisation des matériels respectivement dans les quatre et les sept ans. Le Chemin de fer Canadien Pacifique s'est amèrement plaint du délai fixé, en ajoutant qu'il avait déjà lancé volontairement un programme de réflectorisation, encore que selon des normes légèrement différentes. Selon celui-ci, le fait de ne pas appliquer de clause d'antériorité aux wagons déjà réflectorisés, comme cela a été autorisé par la FRA, équivaut à sanctionner la proactivité positive. Aucune raison n'a été fournie au CFPC et cela demeure un élément de contentieux. On sait néanmoins que le raccourcissement des délais accordés à la réflectorisation est le résultat de directives politiques et non pas d'une décision réglementaire.
- Au Canada aujourd'hui, comme c'était jadis le cas aux États-Unis, le règlement veut que le sifflement commence un quart de mille avant le passage à niveau, quelle que soit la vitesse du train : deux longs sifflements, un court, un long. À 100 milles à l'heure, cela exige environ 10 secondes de sifflement et, à 30 milles à l'heure, environ 33 secondes. Et ce, peu importe la présence de dispositifs de protection aux passages à niveau. Les municipalités s'en plaignent régulièrement. Aux États-Unis, le nouveau règlement prescrit 15 à 20 secondes de sifflement. L'ACFC a proposé la même règle, mais Transports Canada a exigé une évaluation des risques, en dépit des multiples données sur l'évaluation des risques qui découlent des récentes études menées aux États-Unis.

Aussi fructueux que soient les rapports entre Transports Canada et la FRA, il y a une grande marge d'amélioration de ses rapports avec l'industrie. L'industrie a le sentiment qu'il n'y a pas un véritable dialogue et que le rapport est moins amical et constructif que Transports Canada l'affirme.

Les compagnies de chemin de fer du Canada estiment que Transports Canada invoque l'article 19 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour obliger les compagnies de chemin de fer à élaborer des règles prescriptives, contournant ainsi la procédure de réglementation établie en vertu des lignes directrices du Conseil privé et introduisant en fait un nouveau régime de quasi-réglementation. Elles aimeraient que son usage soit limité aux cas où il y a des infractions répétées. Elles aimeraient également que l'on élargisse la disposition de la *Loi* en matière d'appel. Les appels sont actuellement autorisés en vertu des ordres émis aux termes de l'article 31; les compagnies préféreraient qu'ils s'appliquent également aux injonctions ministérielles, aux ordres émis en vertu de l'article 19 et aux demandes d'exemption qui ont été refusées.

Les compagnies de chemin de fer éprouvent également constamment de la difficulté à obtenir des renseignements sur les mesures qui sont prises et sur les risques et les facteurs qui donnent lieu à ces mesures. En outre, la FRA est perçue comme étant plus active et dynamique que son homologue canadienne.

Il est important de solidifier les rapports entre Transports Canada et l'industrie canadienne du transport ferroviaire car cela a des répercussions sur leur collaboration au profit de tous les Canadiens. Il s'agit là d'une question qui mérite une certaine attention.

L'ACFC a proposé une liste de vœux qui auraient pour effet d'améliorer la procédure d'harmonisation, même si cette liste est essentiellement une litanie qui reflète les griefs à l'encontre de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada plutôt que des questions propres à l'harmonisation. L'ACFC souhaite :

- plus de diligence raisonnable de la part de Transports Canada;
- des explications sur les rejets de certaines propositions;
- une plus grande proactivité et plus d'efforts dans l'intérêt de l'industrie canadienne du transport ferroviaire;
- plus de transparence et de rétroaction de Transports Canada;
- plus de financement pour les programmes de recherche et développement. Ces programmes sont très peu financés à l'heure qu'il est (comme nous l'avons vu plus haut, c'est une demande que la FRA a faite également, encore qu'en termes plus délicats);
- une zone tampon de 20 milles pour permettre aux équipes et aux matériels transfrontaliers de se plier aux règles en vigueur dans leur pays d'attache.

L'AAR aimerait que la façon d'aborder la liste actuelle des questions d'harmonisation soit plus structurée et disciplinée : il faut établir des buts et surveiller les progrès et donner régulièrement des appels téléphoniques de suivi, mais elle ajoute que les organes de réglementation agissent déjà dans ce sens « dans une large mesure ».

Elle veut également que l'industrie participe davantage aux délibérations, mais « sans que cela se perde dans la paperasserie bureaucratique ». En revanche, selon les organes de réglementation, la question de l'harmonisation est bien en main. La plupart des enjeux ont été systématiquement abordés et on été soit résolus, soit sont en voie de l'être. Il ne

reste plus qu'à régler quelques derniers détails. Ce qu'il faut, ce ne sont pas des changements radicaux, mais la poursuite des travaux et le maintien du cap.

## **4.5 Dispositions futures prévues**

### 4.5.1 Possibilités

Il y a des éléments auxquels il faudra prêter attention à l'avenir en dehors de la liste originale de 17 éléments.

De toute évidence, il est nécessaire d'harmoniser les systèmes de données et la terminologie. Par exemple, les règles relatives aux accidents à signaler aux États-Unis présentent des difficultés sous l'angle de l'emploi de termes comme « collision », « dérive » et « déraillement ». Le système des États-Unis génère une foule de données, mais, étant donné que le système canadien utilise des critères et des termes différents, sa valeur est limitée pour procéder à des comparaisons.

Grâce à l'augmentation de la tenue électronique des dossiers, notamment sur l'inspection des voies, on a vu se multiplier les occasions d'une plus grande harmonisation.

### 4.5.2 Démographie des employés

Un facteur qui présentera sans doute des problèmes de sécurité à l'avenir a trait au nombre d'employés et à la démographie. Étant donné que l'industrie a mis un frein au recrutement dans les années 1980, la démographie des effectifs ferroviaires nord-américains penche vers les travailleurs plus âgés, dont beaucoup approchent de l'âge de la retraite. La concurrence entre employeurs est également un problème important.

Tous les chemins de fer nord-américains recrutent, et l'on s'attend à ce qu'il y ait environ 80 000 postes à pourvoir dans un avenir immédiat. Toutefois, les membres de la génération actuelle sont « difficiles à recruter » pour l'industrie. Deux instances ont signalé indépendamment le chiffre éminemment surprenant que les chemins de fer recrutent littéralement un candidat sur cent. Apparemment, les candidats sont dissuadés par la difficulté du travail, les conditions de travail difficiles et les absences constantes de chez eux. Un facteur qui contribue à cette situation a trait aux normes que les candidats doivent respecter au sujet de la toxicomanie et de l'alcoolisme et aux vérifications des antécédents. En outre, les agents d'exploitation ont constaté une propension accrue aux comportements à risque chez les employés plus jeunes et recrutés depuis peu, ce qui présente d'autres difficultés sur le plan de la sécurité.

La dotation en effectifs itinérants est déjà devenue un problème. Le CN affirme que le principal obstacle actuel n'est pas la capacité d'exploitation, mais la capacité du personnel. Manifestement, cela laisse présager une plus grande automatisation de l'industrie, ce qui créera une nouvelle génération de difficultés d'harmonisation et le besoin d'avoir de plus grandes connaissances technologiques et d'entretenir des relations de travail plus étroites pour assurer la régulation des trains télécommandés, la robotique, etc.

## 5.0 Élément 4

*Une évaluation de l'ampleur de l'harmonisation de la réglementation entre le Canada et les États-Unis en matière de sécurité ferroviaire. Les efforts visant à harmoniser les normes ont-ils eu des effets positifs ou négatifs sur la sécurité? Le Canada se mobilise-t-il suffisamment ou les normes subissent-elles plus l'influence des États-Unis? Évaluation des perspectives d'une plus grande harmonisation.*

### **5.1 Ampleur de l'harmonisation**

Il y a un écart marqué dans le niveau de satisfaction à l'égard du niveau actuel d'harmonisation.

Toutes les personnes interrogées ont été invitées à classer le niveau actuel d'harmonisation transfrontalière au chapitre des questions de sécurité ferroviaire sur une échelle de 1 à 10. Fait intéressant, les deux organes de réglementation ont attribué des notes élevées de 9 et les deux ont fait observer que les efforts consacrés à cette question s'étaient soldés par une situation où il reste très peu de problèmes à régler. Les chemins de fer et leurs associations ont été moins généreux, attribuant des notes de 5 et 7,5.

Selon Transports Canada, l'harmonisation n'est pas perçue comme un problème majeur : il a été réglé ou est en voie de l'être. L'ACFC, même si elle affirme que les problèmes transfrontaliers demeurent une réalité et que les employés et les matériels qui traversent la frontière sont assujettis à des règles différentes, ajoute que, dans l'ensemble, les systèmes sont essentiellement harmonisés et qu'il s'agit maintenant plus d'une question de figlage.

Et pourtant, les chemins de fer semblent se polariser sur les irritants. Même si elles s'accordent à penser que « nous avons fait de gros progrès », elles ont également le sentiment que les irritants qui demeurent pourraient être atténués si l'on y mettait vraiment du sien. Et ce sont les irritants qui ont occupé l'essentiel du dialogue.

- L'étiquette sur un extincteur d'incendie peut faire cesser l'utilisation d'une locomotive de 2,5 millions \$.
- Une modification mineure des règles américaines interdisant le transport d'explosifs par des étrangers a obligé le CN et le CFCP à interdire le flux d'explosifs (et de feux d'artifice avant le 4 juillet) vers les États-Unis.
- Le CFCP assure l'entretien du poste-frontière de Portal, au Dakota du Nord. La CSA a installé un appareil radioscopique uniquement du côté américain de la frontière, situé sur une route. Le CFCP a ordonné aux trains de s'arrêter devant cet appareil radioscopique, obstruant le passage à niveau. La patrouille frontalière américaine a interdit aux équipes canadiennes de marquer un arrêt à 15 pieds de la frontière afin de dételer le train pour permettre le passage de la circulation routière. Les collectivités des deux côtés de la frontière se sont plaintes, car la route était parfois obstruée pendant deux heures.

- Les instances américaines ont installé des appareils VACIS (système d'inspection des véhicules et du fret) en de nombreux endroits. Ces dispositifs de balayage reconnaissent les gens et les produits. Les trains aux États-Unis doivent signaler leur arrivée au bureau des douanes et de la protection des frontières deux heures à l'avance. Les autorités américaines voulaient installer un de ces appareils dans le tunnel de la rivière Detroit du côté canadien, mais il n'y a pas d'alimentation de secours et l'embranchement le plus proche est à des milles de là. On a finalement réussi à les dissuader, mais cela a pris des mois d'efforts. [Il est pour le moins curieux que les conteneurs qui arrivent aux États-Unis par bateau sont analysés à raison de 2 % à 3 %, alors que ceux qui arrivent par le train le sont à 100 %, mais telles sont les vicissitudes de la Sécurité nationale (Homeland Security).]
- Le système de freinage à air comprimé qui équipe les locomotives de la nouvelle génération fonctionne sans l'aide des compresseurs d'air. Transports Canada et la FRA ont établi des règles régissant les systèmes de freinage, mais pas expressément les compresseurs d'air, qui étaient avant cela à entraînement mécanique. Maintenant qu'ils sont à entraînement électrique, les compresseurs n'ont pas besoin d'être allumés pour que le système fonctionne. Les règles de la FRA stipulent que, si le compresseur est éteint, il est alors défectueux, et il en va de même de la locomotive, qu'il faut immédiatement cesser d'exploiter. C'est ainsi que, désormais, aucune locomotive dont le compresseur est éteint n'est autorisée à entrer aux États-Unis, en dépit du fait que les compresseurs peuvent être rechargés sur d'autres locomotives et qu'ils sont *conçus pour s'éteindre* comme mesure d'économie d'énergie sous réserve que la pression d'air reste au-dessus d'un certain niveau. Comme on le voit, la réglementation accuse du retard sur la technologie.

## **5.2 Ampleur des conséquences des efforts visant à harmoniser les régimes de sécurité ferroviaire**

Les personnes interrogées sont unanimes au sujet de deux enjeux importants. Le premier est qu'il y a eu de très nets progrès sur le plan de l'harmonisation depuis quatre ans; le deuxième est que cela n'a pas eu d'incidence notoire sur la sécurité. Plusieurs arguments ont été avancés sur la façon dont l'harmonisation a facilité l'efficacité du réseau ferroviaire nord-américain, sur l'ampleur des résultats que cela a eus et sur les effets opérationnels de l'harmonisation; cependant, pas une seule personne n'a exprimé l'opinion autre que l'harmonisation de la sécurité ferroviaire est neutre lorsqu'il est question de la sécurité réelle du réseau ferroviaire et de son exploitation. De fait, une personne interrogée provenant de l'organe de réglementation a fait observer que les efforts d'harmonisation n'avaient en rien *atténué* la sécurité ferroviaire.

## **5.3 Mobilisation**

Les opinions sont partagées sur la question de la mobilisation du Canada envers les États-Unis. L'hypothèse avancée que les deux pays s'assoient à la table comme égaux a été systématiquement rejetée par les États-Unis, encore que poliment. Toutefois, on a de plus en plus l'impression que les représentants du Canada ont plus de pouvoir qu'auparavant.

À vrai dire, les fonctionnaires de la FRA interrogés ont carrément nié toute domination américaine et ont pris la peine de citer des exemples de leadership des deux côtés de la frontière; par exemple, les États-Unis ont harmonisé leur règlement sur le bruit industriel sur les normes de Travail Canada et ils harmoniseront leur règlement médical pour les postes essentiels à la sécurité. Ils ont néanmoins reconnu que la simple taille (plus d'habitants, plus de chemins de fer, circulation plus dense) est un facteur. Une observation intéressante formulée sur Capitol Hill est que, dans la mesure où les américains ont plus de pouvoir, cela se ressent nettement plus dans les questions économiques que dans les questions de sécurité, où la renommée des transporteurs canadiens n'est plus à faire et où les représentants canadiens sont perçus comme « se débrouillant fort bien ».

Il y a un autre facteur apparemment éloigné qui confère au Canada un pouvoir supplémentaire, qui est celui de la structure du régime d'indemnisation des accidentés du travail. La *Federal Employees Liability Act* des États-Unis impose un système de responsabilité civile délictuelle à l'industrie du transport ferroviaire. Le risque que présente un tel régime explique que le réseau ferroviaire américain soit lent et hésite à expérimenter de nouvelles approches. Il est donc plus que disposé à tirer les leçons de l'expérience des chemins de fer canadiens. Et cela, dans une certaine mesure, a rehaussé sa situation dans l'industrie et sa réputation auprès des autorités américaines.

#### **5.4 Perspectives d'harmonisation future**

Compte tenu de ce qui précède, il est clair que les travaux relatifs à l'harmonisation doivent se poursuivre et qu'ils se poursuivront. Même s'il est peu vraisemblable qu'il y ait une foule de changements dans ce secteur, compte tenu des protagonistes et des structures administratives en place, les perspectives semblent bonnes à long terme. L'harmonisation avancera pas à pas, en traitant de chaque problème individuellement au fur et à mesure qu'il se présente et en cherchant à le régler avec une « hâte bien réfléchie ».

#### **5.5 Deux autres notes**

##### 5.5.1 Le facteur mexicain

Même si, pour des raisons géographiques évidentes, le Mexique n'est pas un facteur qui a une incidence directe sur les questions d'harmonisation de la sécurité ferroviaire entre le Canada et les États-Unis, on serait coupable de négligence si l'on ne relevait pas au moins le fardeau des diverses observations formulées à cet égard au cours de la présente étude. Peut-être que le Mexique n'est pas limitrophe du Canada, mais la présence du Mexique dans la zone de libre-échange nord-américaine et dans l'industrie nord-américaine du transport ferroviaire n'est pas sans conséquences.

Les rapports de travail collégiaux qui se sont instaurés entre les organes de réglementation canadiens et américains sont inexistantes avec leurs homologues mexicains. Même s'ils insistent que le Mexique n'est pas un pays du tiers monde et que

ses chemins de fer, aujourd'hui privatisés, sont exploités de manière professionnelle, beaucoup par des compagnies américaines, le régime de réglementation mexicain ne s'est pas encore stabilisé, d'où la difficulté qu'il y a à nouer des rapports de travail. De plus, la langue est un obstacle. Ainsi, même si le personnel de la FRA et de TC procède à des inspections conjointes, ce qui facilite le débit du trafic, aucune inspection conjointe n'est réalisée par des inspecteurs de la FRA et leurs homologues mexicains.

Sur le front politique des États-Unis, les problèmes transfrontaliers semblent essentiellement concerner le Mexique. La délocalisation d'emplois américains suscite des préoccupations, tout comme les normes généralement inférieures en vigueur au Mexique par rapport à celles qui s'appliquent au reste de l'industrie nord-américaine des transports. En outre, il se peut que l'ALÉNA ait un effet de refroidissement sur les questions d'harmonisation car on a le sentiment que de fortes pressions s'exerceront pour appliquer ce qui se passe du côté de la frontière canadienne à l'autre côté de la frontière, c'est-à-dire aux États-Unis. Voici ce qu'a déclaré un fonctionnaire à cet égard :

Il se peut que le dépistage aléatoire de la consommation de drogues soit un irritant mineur, mais nous avons fait tout ce que nous pouvions pour alléger le fardeau. La situation est aujourd'hui tolérable, même s'il y a des problèmes à la périphérie. Il serait souhaitable d'insérer une exception ALÉNA dans la *Loi*, mais cela n'arrivera jamais à cause des craintes de ce qui risque de se produire à la frontière entre les États-Unis et le Mexique.

### 5.5.2 Dépistage aléatoire de la consommation de drogues et d'alcool

Un élément qui semble exclure la possibilité d'une harmonisation complète est celui des tests aléatoires de toxicomanie et d'alcoolisme. Aux États-Unis, les chemins de fer ont le droit de tester leurs employés pour déceler les cas de toxicomanie et d'alcoolisme après un accident, après un incident, pour motif valable ou à titre aléatoire. Même si les normes de dépistage du Canada sont comparables lors de ces trois premières situations, les tests aléatoires de toxicomanie et d'alcoolisme ne peuvent pas être imposés au Canada pour des raisons de droits de la personne.

Même si le Canada n'adhère pas à l'approche américaine d'une tolérance nulle, le personnel de Transports Canada a réussi à convaincre ses homologues américains que le système canadien de dépistage était compétitif et il a négocié une entente « frontalière » qui vise les tests obligatoires de dépistage de la consommation de drogues et d'alcool pour les équipes de train canadiennes qui circulent aux États-Unis et qui permettent à ces équipes d'être assujetties à la législation de leur pays d'attache sur les trajets qui pénètrent dans le territoire des États-Unis jusqu'à concurrence de 10 milles.

Une dernière remarque s'impose sur cette question : d'après les données fournies à titre confidentiel pour les besoins de cette étude, on a constaté, dans un échantillon appréciable de tests réalisés après un accident ou un incident à la fois au Canada et aux États-Unis, que le taux positif de présence de substances réglementées était pratiquement

deux fois plus élevé au Canada qu'il ne l'était aux États-Unis. Ce résultat quelque peu alarmant étaye sans équivoque la thèse selon laquelle les tests aléatoires ont un effet dissuasif sur les employés. Sans doute cela contribue-t-il à l'approfondissement du débat sur la question des droits de la personne par opposition à la sécurité publique.

## **6.0 Recommandations**

D'après ce qui précède, nous proposons respectueusement que le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* :

1. reconnaisse explicitement que l'harmonisation est un problème qui porte beaucoup plus sur l'efficacité et le flux sans entraves des échanges commerciaux que sur la sécurité;
2. appuie la contribution accrue du Canada aux activités de recherche et développement sur les questions qui touchent le trafic transfrontalier et les problèmes de sécurité connexes, et constitue une réserve pour faciliter le flux des crédits nécessaires;
3. recommande que la structure de la Direction générale de la sécurité ferroviaire soit revue et corrigée pour s'assurer que la structure hiérarchique des bureaux régionaux demeure justifiée et n'entrave pas l'harmonisation à l'échelle nationale ou transfrontalière;
4. recommande que l'on revoie le niveau de dotation de la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour s'assurer qu'il y a un nombre suffisant d'employés et des compétences pour supporter les pressions qui s'exercent sur eux;
5. appuie le concept de zones frontalières (en vertu desquelles les matériels et les employés ferroviaires restent assujettis aux exigences de leur pays d'attache sur une certaine distance dans l'autre pays), à titre de mesure visant à rehausser l'efficacité;
6. recommande la constitution d'un groupe de travail DGSF/FRA sur l'harmonisation ayant pour mandat de régler les problèmes en suspens de l'harmonisation;
7. recommande l'intégration améliorée des systèmes de données entre les organes de réglementation pour permettre l'échange plus facile de renseignements sur des supports mutuellement utiles;
8. recommande que l'on déploie des efforts pour accroître l'efficacité des rapports de travail entre l'industrie canadienne du transport ferroviaire et la Direction générale de la sécurité ferroviaire.

Diapo 1

Annexe 1 – Régime de législation/réglementation ferroviaire Canada-États-Unis		
Concept	Canada	États-Unis
Droit de la responsabilité délictuelle	Tribunaux dans chaque province. Les règles ordinaires de négligence priment – pas de « statut spécial » pour les chemins de fer.	Les tribunaux des États ou du fédéral ont compétence, mais la notion de préemption peut limiter ces compétences.
Indemnisation des accidentés du travail	Règimes dans chacune des provinces du Canada. Un travailleur ne peut intenter de poursuites directement contre son employeur.	Aucun régime d'indemnisation des accidentés du travail pour les cheminots. Les cheminots sont assujettis à une loi qui les oblige à intenter une action en responsabilité délictuelle directement contre l'employeur.
Réglementation des activités commerciales	La Loi sur les transports au Canada est administrée par l'Office des transports du Canada pour les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale (voir figure 1). La réglementation repose sur l'intérêt public.	L'Interstate Commerce Commission Termination Act administrée par le Surface Transportation Board régit pratiquement toutes les compagnies de chemin de fer américaines. La législation repose sur la notion que les compagnies de chemin de fer ont la possibilité d'engranger des recettes suffisantes.  La notion de préemption signifie que, dans la plupart des cas, les instances des états et des municipalités n'ont aucune compétence.
Obligations de transporteur public	Doit mentionner un tarif et offrir un niveau de service raisonnable (recours : arbitrage).	Doit fournir un service de transport ou autre en cas de demande raisonnable – sauf pour les produits exemptés (recours : demande présentée au Surface Transportation Board).
Sécurité	La Loi sur la sécurité ferroviaire est administrée par Transports Canada. Les règles ordinaires de négligence s'appliquent. Les lois provinciales d'application générale s'appliquent aussi. Pas d'amendes, mais poursuites possibles en cas de non-conformité.	La Federal Railway Safety Act est administrée par la Federal Railroad Administration : celle-ci contient un code de conduite exhaustif. Des amendes peuvent être imposées.  En vertu du concept de préemption, dans la plupart des cas, les instances des états et des municipalités n'ont aucune compétence.
Transport des marchandises dangereuses	Diverses lois administrées par Transports Canada. Les règles ordinaires de négligence s'appliquent. Pas d'amendes pour l'instant, mais on y songe.	Divers textes législatifs administrés par le Department of Transportation.  Les municipalités ont cherché à s'emparer du contrôle des itinéraires, mais, en vertu de la notion de préemption, dans la plupart des cas, les instances des états et des municipalités n'ont aucune compétence.

Diapo 2

Régime de législation/réglementation ferroviaire Canada-États-Unis		
Concept	Canada	États-Unis
Droits de circulation	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Droit accordé à un chemin de fer de circuler sur les voies d'un autre.</li> <li>■ Nombreux accords de droits de circulation.</li> <li>■ Les droits de circulation peuvent être ordonnés par l'OTC, mais, généralement, uniquement pour circuler sur des voies et non pas pour solliciter du trafic situé sur la ligne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Très limités. Le STB est investi du pouvoir d'ordonner l'utilisation des installations terminales d'une compagnie de chemin de fer si cela est « nécessaire à la prestation d'un service ferroviaire concurrentiel ».</li> </ul>
Interconnexion	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ramassage ou livraison de trafic sur ses lignes par une compagnie de chemin de fer pour une autre compagnie de chemin de fer qui assure le transport de ligne.</li> <li>■ Significative et réglementée.</li> <li>■ Tarifs prescrits dans des zones de distance prescrites.</li> <li>■ Plus de 200 000 wagons sont interconnectés chaque année.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Très limitée.</li> </ul>

Diapo 3

Régime de législation/réglementation ferroviaire Canada-États-Unis		
Recours des expéditeurs		
Recours	Canada	États-Unis
Plaintes relatives au niveau de service	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'Office peut émettre essentiellement n'importe quel arrêté au sujet de la prestation du niveau de service, mais il est investi de peu de compétences pour ordonner des tarifs et d'aucune compétence pour attribuer des dommages et intérêts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le STB bénéficie de pouvoirs limités pour accorder réparation.</li> </ul>
Arbitrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Courant.</li> <li>▪ Style baseball.</li> <li>▪ L'arbitre doit seulement avoir un exemple prouvant qu'il existe un autre moyen concurrentiel et pratique de transporter les marchandises. Autrement, il est libre de tenir compte de tout facteur qu'il juge pertinent.</li> <li>▪ Le transport de remorques et de conteneurs sur des wagons plats n'est pas admissible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indisponible.</li> </ul>
Prix de ligne concurrentiels	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Compagnon de l'interconnexion pour les expéditeurs qui ne sont desservis que par une compagnie de chemin de fer et dans les limites de l'interconnexion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Très limités.</li> </ul>

2

Diapo 4

