

La régie de la sécurité ferroviaire au Canada

**Rapport au Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la
sécurité ferroviaire***

James Mitchell et Nigel Chippindale

Sussex Circle Inc.

Septembre 2007

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction.....	9
2. Le contexte de la sécurité ferroviaire	11
3. Le régime de sécurité ferroviaire – Protagonistes et rôles	13
Ministères et organismes du gouvernement fédéral	13
Rôles des provinces en matière de sécurité ferroviaire	15
Chemins de fer.....	16
Syndicats	16
4. Ce qu'on nous a dit lors des entrevues.....	18
Dans l'ensemble	18
Auprès de l'industrie du transport ferroviaire	19
De la part des syndicats	19
De la part des provinces	20
De la part de représentants du fédéral	21
5. Résultats de l'étude : enjeux et recommandations.....	23
A. Améliorer les rapports entre le gouvernement et les chemins de fer.....	24
B. Renforcer la procédure d'établissement des règles.....	27
C. Renforcer l'efficacité de Transports Canada	34
D. Éclaircir les rôles et les relations des représentants fédéraux.....	44
E. Resserrer la collaboration entre le fédéral et les provinces.....	50
F. Protéger l'intérêt public et l'environnement	55
6. Conclusion	57
Annexe A : Mandat de cette étude	58
Annexe B : Liste des personnes interrogées	60
Annexe C : Questions à l'intention des personnes interrogées.....	63
Annexe D : Liste compilée des recommandations	65
Annexe E : Bibliographie choisie	71

La régie de la sécurité ferroviaire au Canada :

Rapport présenté au Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*

Résumé

Ce rapport fait partie d'un certain nombre d'études commandées au cours de l'été 2007 à l'appui des travaux du Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Son cadre de référence stipule que : « Cette étude a pour but d'examiner la façon dont les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne la sécurité ferroviaire s'exercent au Canada. L'étude cernerá les problèmes relatifs au régime de gouvernance et recommandera des solutions possibles. »

Au sens large, la régie désigne le processus en vertu duquel les organismes prennent des décisions importantes, décident qui participera au processus et la façon dont ils rendront des comptes. En l'occurrence, dans le cadre de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et d'autres textes législatifs applicables, de quelle façon les rôles des divers protagonistes sont-ils définis, quels sont les rapports entre les protagonistes, de quelle façon les décisions sont-elles prises et mises en œuvre, qui est redevable de quoi devant qui et dans quelle mesure les dispositions permettent-elles d'atteindre les objectifs fixés dans la *Loi*?

L'étude repose essentiellement sur une série d'entrevues menées auprès de représentants de l'industrie du transport ferroviaire, des syndicats, des provinces et des ministères et organismes fédéraux qui s'occupent de sécurité ferroviaire. En outre, nous avons analysé les mémoires présentés au Comité, les études de recherche commandées pour l'examen et d'autres documents utiles.

Après avoir situé en contexte la sécurité ferroviaire et l'industrie au Canada, le rapport de recherche expose les points de vue de ceux et celles que nous avons interrogés. Il fournit ensuite une analyse des principaux enjeux et propose une évaluation et des recommandations sur la structure de régie de la sécurité ferroviaire au Canada. Cette synthèse ne fait état que des principaux enjeux et recommandations. Les recommandations complètes sont rassemblées à l'annexe D.

Contexte

Les chemins de fer du Canada ont subi une métamorphose en profondeur depuis 20 ans. La décision de déréglementer les services de transport a permis aux chemins de fer nationaux de fermer certaines lignes et de céder des milliers de kilomètres de voies ferrées à des chemins de fer d'intérêt local, dont beaucoup sont de compétence provinciale. Entre 1996 et 2005, l'emploi dans l'industrie ferroviaire a reculé de 25 p. 100, même si le nombre de wagons complets a augmenté de 67 p. 100. Les trains sont devenus de plus en plus longs et plus lourds et les principales compagnies de chemin de fer ont connu une période de prospérité.

La *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)*, entrée en vigueur en 1989, a établi une nouvelle façon d'aborder la sécurité ferroviaire. En vertu de la *Loi*, ce sont les compagnies de

chemin de fer qui sont responsables et imputables de la sécurité de leur propre exploitation, alors que la *Loi* confère à l'organe de réglementation le pouvoir de protéger la sécurité du public et des employés et l'environnement. Elle a confié à l'industrie du transport ferroviaire un rôle majeur dans l'élaboration de règles d'exploitation soumises à l'approbation du ministre. La procédure d'établissement des règles se voulait plus rapide et plus souple que l'établissement de règlements officiels.

Depuis quelques années, certains affirment que les employés et les infrastructures sont mis à trop rude épreuve par l'exploitation des chemins de fer. Des déraillements qui ont fait des victimes, causé des dégâts à l'environnement et eu des impacts sur les collectivités locales ont abouti à des appels à l'action afin de rehausser la sécurité. En attendant, Transports Canada passe pour avoir adopté une démarche plus directive d'établissement des règlements, et certains voient là un repli par rapport à l'esprit de collaboration de la *LSF* alors que d'autres y voient un rétablissement nécessaire de l'équilibre.

Rôles des provinces dans la sécurité ferroviaire

Les régimes de sécurité ferroviaire des provinces sont harmonisés avec la *Loi sur la sécurité ferroviaire* nationale en vertu de trois types de dispositions :

- le Québec et la Saskatchewan ont recours à un modèle de consultation, en choisissant la façon dont les diverses dispositions de leurs propres régimes de sécurité reflètent le régime de la *LSF*;
- la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont incorporé dans leurs régimes des dispositions, des règlements et des règles de la *LSF* sous le régime de lois provinciales;
- l'Ontario utilise le régime fédéral de sécurité ferroviaire en vertu d'une entente qui autorise Transports Canada à inspecter les chemins de fer et à prendre directement la plupart des mesures d'application de la loi.

Entrevues

L'opinion générale est que le niveau de sécurité ferroviaire au Canada est bon, mais qu'il pourrait être encore meilleur. Les déraillements en voie principale de ces dernières années constituent un problème alarmant auquel il faut remédier.

La plupart de ceux et celles avec qui nous nous sommes entretenus privilégient la démarche concertée axée sur le rendement de la sécurité ferroviaire qu'incarne la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, mais une minorité préférerait un retour à un rôle plus fort et plus prescriptif de Transports Canada.

Beaucoup pensent que le régime de sécurité ferroviaire doit être géré de manière plus ouverte, transparente et consultative, et qu'il doit faire plus attention aux enjeux de sécurité du public et de l'environnement. Ils sont d'avis que la démarche de Transports Canada doit être mieux harmonisée avec l'esprit de collaboration de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Pour les membres de l'industrie du transport ferroviaire, les principes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* sont valables, même s'ils s'inquiètent des façons dont la *Loi* est

aujourd'hui appliquée par Transports Canada. Ils recherchent une procédure plus ouverte, plus constante et avec davantage de mécanismes de responsabilisation.

Les syndicats demandent généralement à Transports Canada de jouer un rôle plus directif dans l'élaboration et l'application des règles de sécurité, d'écouter plus attentivement leurs préoccupations en matière de sécurité et de prendre les mesures de suivi nécessaires auprès des compagnies de chemin de fer.

Les attitudes des provinces à l'égard des rapports actuels entre le fédéral et les provinces varient considérablement. Toutes les provinces militent en faveur d'une démarche harmonisée et toutes souhaitent que le fédéral contribue à leurs propres efforts de sécurité. Mais il y a de profondes divergences dans le niveau de satisfaction face aux relations de travail actuelles. Toutes les provinces affirment que les graves accidents de chemin de fer, peu importe que la compagnie soit de compétence fédérale ou provinciale, ont des conséquences directes sur les gouvernements provinciaux. Toutes affirment qu'elles souhaitent être consultées au sujet de la formulation de règles, car celles-ci peuvent avoir de profondes répercussions sur les chemins de fer qui relèvent de leur compétence.

Des membres de Transports Canada souhaitent pour leur part trouver le juste équilibre entre l'établissement de règles par l'industrie et l'affirmation de la responsabilité du Ministère en ce qui concerne la sécurité.

Enjeux et recommandations

A. Améliorer les rapports entre le gouvernement et les chemins de fer

La *Loi sur la sécurité ferroviaire* repose sur la notion d'une relation de coopération forte entre le gouvernement et les chemins de fer dans le quête de la sécurité, chacun étant chargé de faire ce à quoi il excelle. Pour que les relations entre l'organe de réglementation et les exploitants de services ferroviaires soient fructueuses, il faut des rôles et des responsabilités clairement définis et mutuellement compris ainsi qu'un esprit de franchise, de confiance et de respect des deux côtés.

Enjeu 1 : Respecter l'esprit de collaboration de la Loi sur la sécurité ferroviaire

Comment instaurer une relation fondée sur la franchise, la transparence, le respect et la confiance entre l'industrie du transport ferroviaire et le gouvernement dans l'esprit de collaboration de la Loi sur la sécurité ferroviaire.

Notre conclusion est qu'il ne s'agit pas d'une question de réforme statutaire ou de renforcement; la *Loi* est claire sur les principes fondamentaux. Nous sommes d'avis que le Ministère doit prendre l'initiative et nous recommandons que Transports Canada, s'il veut mériter le respect et la confiance des chemins de fer en tant que partenaire dans une procédure de réglementation franche et concertée du type établi dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, se comporte en conséquence.

B. Raffermer la procédure d'établissement des règles

La *Loi sur la sécurité ferroviaire* cherche à recenser et à gérer les problèmes de sécurité en autorisant l'industrie à piloter la procédure d'établissement des règles, l'organe de réglementation conservant le pouvoir d'approbation. En dépit des réserves qui ont été

émises, nous partons du principe que l'établissement des règles s'est révélé fructueux dans l'ensemble et constitue l'une des principales caractéristiques de la démarche de la LSF.

Enjeu 2 : Créer un processus décisionnel plus transparent et ouvert

Comment améliorer la transparence et la franchise du processus décisionnel de Transports Canada, pour assurer qu'il repose explicitement sur des preuves tout en préservant la flexibilité et les autres avantages d'une procédure d'élaboration des règles pilotée par l'industrie.

Nous recommandons que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* soit modifiée pour rendre plus transparent le processus décisionnel sur les règles de sécurité prévues ou potentielles en imposant au Ministère l'obligation d'expliquer ses décisions. Cela raffermira la LSF et rendra plus utiles les notions de collaboration et de participation.

Enjeu 3 : Éclaircir et élargir les consultations

Comment remanier et éclaircir les obligations de consultations dans l'établissement des règles pour assurer que les compagnies de chemin de fer, les syndicats et les provinces (et peut-être d'autres entités intéressées) puissent à certaines étapes clés apporter une contribution à la procédure d'établissement des règles des compagnies de chemin de fer et aux décisions connexes prises par Transports Canada.

Nous recommandons la confirmation de la place essentielle des syndicats et des provinces dans la procédure d'établissement des règles et le régime de sécurité ferroviaire et l'établissement d'une obligation de consultations utiles et ponctuelles. Cela pourrait se faire par une modification de la LSF, l'adoption de nouveaux règlements en vertu de la *Loi* ou par un protocole conçu par Transports Canada.

Enjeu 4 : Ressusciter le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF)

Comment ressusciter le CCSF et rendre son travail fructueux (ou le supprimer carrément).

Nous sommes d'avis que le CCSF doit être ressuscité et qu'il doit servir d'élément important de la procédure de consultation. Nous préconisons que le CCSF devienne un organe plus restreint et plus focalisé, qui se réunira régulièrement comme tribune de discussion sur les questions de sécurité.

Enjeu 5 : Améliorer la rédaction des règles

Comment améliorer la qualité et l'uniformité des règles sans perdre les avantages de ce qui est conçu comme une démarche rationalisée.

Nous recommandons que Transports Canada prenne les dispositions nécessaires pour que les projets de règle soient examinés à la loupe par des avocats experts en réglementation pour s'assurer qu'ils respectent des normes acceptables de clarté et d'uniformité dans le cadre du régime de réglementation en vigueur.

C. Renforcer l'efficacité de Transports Canada

Enjeu 6 : Renforcer la capacité de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada

Comment acquérir les ressources financières et humaines pour renforcer la capacité de Transports Canada à l'administration central et dans les régions à gérer un régime de sécurité moderne.

Nous formulons des recommandations afin de remédier à la pénurie actuelle et prévue d'experts qualifiés au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire et des bureaux régionaux de Transports Canada capables de gérer un régime de sécurité moderne, notamment de fournir des services d'inspection aux chemins de fer de compétence provinciale.

Enjeu 7 : Renforcer la démarche d'évaluation/gestion des risques

Comment faire évoluer le régime de sécurité ferroviaire pour qu'il accorde plus d'importance à l'évaluation et à la gestion des risques.

Nous recommandons d'accorder la priorité au recrutement et à l'acquisition des techniques d'analyse et de gestion nécessaires à un système de gestion de la sécurité moderne axé sur les risques.

Enjeu 8 : Améliorer la surveillance et la vérification

Comment s'assurer que la surveillance et la vérification par Transports Canada des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) reflètent les pratiques exemplaires de la sécurité des transports et les normes de vérification professionnelle qui conviennent.

Nous recommandons que Transports Canada révise les pratiques de vérification de la Direction générale de la sécurité ferroviaire à cette fin; et nous croyons savoir que ces travaux ont déjà été amorcés.

Enjeu 9 : Fournir des directives fonctionnelles efficaces aux régions

De quelle façon Transports Canada peut-il offrir des directives claires et efficaces pour assurer l'application uniforme de la politique de sécurité à travers tout le Canada tout en conférant à ses bureaux régionaux la flexibilité nécessaire pour qu'ils puissent s'adapter aux impératifs d'exploitation de différents chemins de fer et aux caprices de la géographie, de l'économie et de la politique provinciale.

Nous concluons qu'il faut améliorer les communications et les consultations dans les deux sens. Nous recommandons que la Direction générale de la sécurité ferroviaire réaffirme la responsabilité qui lui incombe actuellement de fournir des directives fonctionnelles aux régions, en leur laissant une marge raisonnable mais en les tenant responsables des écarts régionaux par rapport à la politique nationale.

Enjeu 10 : Rationaliser les pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire

Comment régulariser et éclaircir la délégation de pouvoirs aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire tout en préservant leur rôle pour faire face aux problèmes de sécurité cruciaux.

En ce qui concerne la responsabilisation des inspecteurs de la sécurité ferroviaire, certains pensent que la façon dont leurs pouvoirs sont définis directement dans la *LSF* au lieu de leur être délégués par le ministre et les hauts fonctionnaires du Ministère entraîne des problèmes. On se préoccupe également du manque d'uniformité dans l'exercice de ces pouvoirs au Canada.

Nous recommandons que Transports Canada remédie à cette situation en demandant conseil à des juristes pour savoir s'il est souhaitable de modifier la *LSF*. Nous recommandons également que Transports Canada élabore un cadre de politique et de lignes directrices nationales pour les inspecteurs de la sécurité ferroviaire.

Enjeu 11 : Éviter les retards inutiles dans le processus de réglementation

Comment faire face aux longs retards dans certains processus de réglementation.

Tout en sachant que le processus politique peut prendre des années afin d'entendre les nombreux intérêts conflictuels et d'en tenir compte, nous recommandons que Transports Canada prenne des mesures pour s'assurer qu'il élabore promptement les règlements dont il a la responsabilité.

D. Éclaircir les rôles et les relations des protagonistes fédéraux

Enjeu 12 : Redéfinition des rôles en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données

Établir s'il est nécessaire de modifier les responsabilités respectives de Transports Canada et du Bureau de la sécurité des transports en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données.

Nous recommandons que Transports Canada crée son propre centre de collecte et d'analyse des données pour assurer la surveillance efficace et réglementer les systèmes de gestion de la sécurité (SGS) et que, dans toute la mesure du possible, Transports Canada et le BST harmonisent leurs exigences en matière de données. Il semble souhaitable par ailleurs que Transports Canada recueille des données plus régulièrement et échange les résultats de l'analyse des données de manière plus libre et complète.

Enjeu 13 : Éclaircir les rôles dans l'application du Code canadien du travail

Est-il nécessaire d'éclaircir ou de rajuster les responsabilités entre Transports Canada et Ressources humaines et Développement social Canada en ce qui concerne l'application de la Partie II du Code canadien du travail, ou faut-il élargir le rôle de Transports Canada dans cette sphère pour qu'il englobe le personnel sédentaire des compagnies de chemin de fer (p. ex. les équipes d'entretien des voies).

Nous recommandons à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et aux responsables du Programme du travail de RHDSC d'analyser leurs dispositions en consultation avec les syndicats et les compagnies de chemin de fer concernés et d'y apporter les changements nécessaires pour assurer la couverture complète des employés des compagnies de chemin de fer, aussi bien à bord qu'en dehors des trains.

Enjeu 14 : Faut-il remplacer le Certificat d'aptitude de l'OTC

Faut-il délaissier le régime actuel de Certificat d'aptitude des chemins de fer de compétence fédérale au profit d'un Permis d'exploitation qui prescrirait des examens et des inspections de sécurité et qui pourrait aboutir à la suspension du permis en cas d'infraction grave.

Nous sommes d'avis que l'absence d'une obligation de procéder à un examen de fond des plans de gestion de la sécurité d'un nouveau chemin de fer constitue une lacune potentiellement grave du régime de sécurité. Nous sommes moins convaincus que le remplacement du Certificat d'aptitude contribuerait grandement à améliorer la sécurité des chemins de fer du Canada.

Nous recommandons que Transports Canada adopte une politique d'évaluation approfondie du système de gestion de la sécurité de tout nouveau chemin de fer, avant d'approuver le commencement des services en vertu du Règlement sur les SGS.

E. Resserrer la collaboration entre le fédéral et les provinces***Enjeu 15 : Comment assurer le fonctionnement des diverses dispositions provinciales sur la sécurité ferroviaire***

Les divergences actuelles entre les provinces empêchent-elles l'harmonisation efficace des responsabilités du fédéral et des provinces en matière de sécurité ferroviaire et, dans ce cas, que peut-on faire pour remédier à la situation.

Nous recommandons qu'au lieu de chercher à améliorer l'harmonisation de la sécurité ferroviaire par une modification des dispositions prises entre le fédéral et les provinces, le Comité se concentre sur la façon dont Transports Canada peut rendre plus efficaces les dispositions actuelles.

Enjeu 16 : Resserrer les relations de travail entre le fédéral et les provinces

Comment s'assurer que les besoins et les préoccupations des organes de réglementation provinciaux sont pris en considération et en compte par Transports Canada.

Nous recommandons que Transports Canada institue des consultations régulières avec les provinces sur toutes les questions qui ont trait à la sécurité ferroviaire et qui touchent les chemins de fer de compétence provinciale et que le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire (GTFPSF) serve plus délibérément de tribune de consultation et d'échange d'informations.

F. Protéger l'intérêt public et l'environnement***Enjeu 17 : Respecter l'engagement à l'égard de la sécurité du public et de l'environnement***

Comment s'assurer que l'engagement de la LSF de « promouvoir et assurer la sécurité du public et [...] la protection de [...] l'environnement » (art. 3) soit effectivement tenu.

Certains pensent que la LSF pourrait être plus explicite à cet égard. Nous ne voyons pas le besoin d'une initiative nouvelle et distincte sur ces questions. En revanche, nous recommandons que Transports Canada accorde explicitement la priorité à la sécurité du public et à la protection de l'environnement dans son application de la LSF et tienne des

consultations à ce sujet, notamment en ressuscitant le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire.

Conclusion

Pour résoudre les problèmes de régie mentionnés dans cette étude, les compagnies et l'organe de réglementation ainsi que d'autres entités intéressées comme les provinces et les syndicats doivent avoir une compréhension partagée de leurs rôles, de leurs responsabilités et des rapports qu'ils doivent entretenir en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

La régie de la sécurité ferroviaire au Canada :

Rapport au Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*

1. Introduction

C'est en décembre 2006 que le gouvernement a annoncé le lancement de l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* dans le but d'améliorer la sécurité ferroviaire au Canada et de promouvoir une culture de sécurité au sein de l'industrie du transport ferroviaire tout en préservant et en raffermissant le rôle crucial que ce secteur joue dans l'économie canadienne. Le ministre des Transports, de l'infrastructure et des Collectivités a créé un Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* comptant quatre membres qu'il a chargé de procéder à une étude et à une analyse indépendantes, d'organiser des consultations et de préparer un rapport contenant des résultats et des recommandations.

Dans le cadre de cette procédure d'examen, le Comité consultatif a commandé un certain nombre d'études indépendantes sur des thèmes clés en complément des consultations publiques. Ces études portent sur divers thèmes qui vont du cadre législatif global à plusieurs éléments du système comme les systèmes de gestion de la sécurité, sans oublier une analyse de cas sur l'élaboration d'un ensemble particulier de règles d'exploitation. Ce rapport porte sur un élément crucial de la sécurité ferroviaire, à savoir la façon dont le système est régi.

L'objet de cette étude est d'établir le mandat dont les principaux éléments constituent l'annexe A de ce rapport : « Cette étude a pour but d'analyser de quelle façon les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de sécurité ferroviaire s'exercent au Canada. L'étude cernerá les problèmes qui se rapportent au régime de régie et recommandera des solutions possibles. »

La régie, au sens large, désigne la façon dont les gouvernements et les autres organisations sociales interagissent, dont sont prises les décisions importantes et qui elles font participer au processus et comment elles assurent la responsabilisation¹. En d'autres mots, dans les limites d'un certain cadre (en l'occurrence, la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et d'autres textes pertinents), de quelle façon définit-on les rôles des divers protagonistes (de manière explicite ou autre), de quelle façon les protagonistes interagissent-ils, comment les décisions sont-elles prises et mises en œuvre, qui est responsable de quoi devant qui et dans quelle mesure les dispositions permettent-elles d'atteindre les objectifs fixés dans la *Loi*?

Ce rapport ne porte donc pas tant sur les enjeux de fond de la sécurité ferroviaire à proprement parler que sur la façon dont ces enjeux sont abordés par le système de sécurité et ses protagonistes.

¹ « Principes de bonne gouvernance au 21e siècle », Précis de politique n° 15 – Août 2003, par John Graham, Bruce Amos, Tim Plumptre, Institut sur la gouvernance, Ottawa.

À la base de cette étude, il faut citer une série d'entrevues menées durant l'été 2007 auprès de représentants de l'industrie ferroviaire, des syndicats, des provinces et des ministères et organismes du gouvernement fédéral qui s'occupent de sécurité ferroviaire. On trouvera une liste détaillée des personnes interrogées à l'annexe B, tandis que l'annexe C contient les questions qui ont servi aux délibérations. Nous avons également analysé certaines parties des mémoires présentés au Comité et les projets d'autres études de recherche commandées pour cet examen, en plus de divers textes législatifs, règlements, politiques, etc. des gouvernements fédéral et provinciaux.

Voici comme est structuré le reste de ce rapport :

La **section 2** met en contexte la sécurité ferroviaire et traite de l'évolution récente de l'industrie du transport ferroviaire au Canada.

La **section 3** donne une brève vue d'ensemble du régime de sécurité canadien et de ses protagonistes.

La **section 4** résume les principaux points de vue relatifs à la sécurité et à sa régie exprimés par ceux qui ont été interrogés.

La **section 5** précise les principales enjeux, présente notre évaluation de la structure de régie de la sécurité ferroviaire au Canada et contient des recommandations visant à répondre à ces questions.

La **section 6** propose une brève conclusion.

Pour faciliter la tâche au lecteur, les recommandations de cette étude sont regroupées à l'annexe D.

2. Le contexte de la sécurité ferroviaire

Les chemins de fer du Canada ont subi une métamorphose en profondeur depuis 20 ans. Leurs activités ont évolué pendant des dizaines d'années, mais les règlements établis en vertu de l'ancienne *Loi sur les chemins de fer* empêchaient tout changement d'ordre structural. Enfin, dans le cadre de la dynamique à long terme de la réglementation du secteur des transports, la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 a favorisé une restructuration en profondeur qui avait déjà été amorcée. Elle a autorisé les compagnies de chemin de fer nationales à fermer certaines lignes et à céder des milliers de kilomètres de voies à des chemins de fer d'intérêt local, dont beaucoup relevaient des compétences des provinces.

Entre 1996 et 2005, l'emploi dans le secteur ferroviaire a chuté de 25 %, pendant que le nombre de wagons complets provenant de chemins de fer canadiens augmentait de 67 %. Les trains sont devenus de plus en plus longs et de plus en plus lourds et les principaux chemins de fer ont connu une période de prospérité.

Aujourd'hui, on dénombre environ 90 chemins de fer qui exploitent des services au Canada sous l'autorité des gouvernements fédéral ou provinciaux, mais deux seulement, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et le Chemin de fer Canadien Pacifique (CFCP), ont le rang de transporteurs nationaux.

La *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* est entrée en vigueur en 1989 dans le cadre du changement de politique visant à déréglementer le réseau de transport du Canada. Aux termes de la LSF, Transports Canada s'est vu confier la responsabilité de la surveillance de la sécurité ferroviaire, alors que, par la suite, l'Office des transports du Canada et le Bureau de la sécurité des transports ont été rétablis en vertu de lois distinctes pour s'occuper respectivement de la réglementation économique et des enquêtes sur les accidents au sujet de tout l'éventail des services de transport.

Le principe fondamental de la *LSF* est que les compagnies de chemin de fer doivent être responsables de la sécurité de leur propre exploitation, alors que l'organe de réglementation doit être investi du pouvoir de protéger la sécurité du public et des cheminots ainsi que l'environnement. L'une des principales dispositions de la *Loi* qui reflète ce principe a eu pour effet de confier un rôle majeur à l'industrie du transport ferroviaire en ce qui concerne l'élaboration de règles d'exploitation qui pouvaient être juridiquement reconnues moyennant l'approbation du ministre des Transports. Ces règles pouvaient être adaptées aux besoins de différents chemins de fer et établies plus vite que des règlements, dont les procédures officielles d'analyse et de consultation prenaient souvent des années.

Les dispositions de la *LSF* prévoyaient un examen au bout de cinq ans, lequel a eu lieu en 1994². Après un autre examen interne, la *Loi* a été modifiée en 1999. Parmi les modifications plus importantes qui ont été apportées cette année-là, il faut mentionner les dispositions prévoyant que les chemins de fer adoptent des systèmes de gestion de la

² Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada, Rapport du Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, décembre 1994.

sécurité et que les associations et organisations pertinentes prennent une part plus importante à la procédure d'établissement des règles. En particulier, le rôle important joué par les syndicats et par d'autres dans la conquête de la sécurité ferroviaire a été reconnu en leur offrant des possibilités consultatives de prendre part à l'établissement des règles. Simultanément, le rôle primordial de Transports Canada pour ce qui est de surveiller la conformité s'est déplacé d'inspections directes au profit de vérifications de la mise en œuvre des systèmes de gestion de sécurité par les compagnies.

En 2002, la *LSF* était solidement établie et les systèmes de sécurité ferroviaire semblaient évoluer régulièrement. Deux grandes questions ont néanmoins fait surface vers cette époque. Premièrement, comme nous l'avons vu plus haut, l'industrie du transport ferroviaire connaissait une métamorphose en profondeur dans sa quête d'une plus grande efficacité d'exploitation et d'une rentabilité accrue. Beaucoup de gens en dehors des compagnies craignaient que les employés et les infrastructures ne soient mis à trop rude épreuve par de nouveaux types d'activités. De plus, l'un des deux transporteurs nationaux – le CN – était généralement perçu par beaucoup comme adoptant une nouvelle approche plus rigoriste et moins axée sur la collaboration dans ses relations avec l'organe de réglementation. Pendant la même période, on a recensé plusieurs graves déraillements qui ont fait des victimes, causé de sérieux dégâts à l'environnement et ont eu de profondes répercussions sur les collectivités locales. Les gens se sont mis à réclamer que l'on fasse quelque chose pour améliorer la sécurité ferroviaire, même si, selon certains critères, le taux global d'accidents était à la baisse.

Deuxièmement, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a subi une restructuration et une nouvelle dotation aux niveaux supérieurs suite au départ à la retraite de beaucoup de ceux qui étaient responsables de la création de la *LSF*. La nouvelle direction, percevant apparemment des problèmes dans la façon dont le système fonctionnait, a cassé certaines décisions clés qui avaient été prises en vertu du processus de collaboration et a adopté une approche plus prescriptive à l'égard de l'établissement des règles dans certains domaines. Aux yeux de nombreux observateurs du secteur, ce qui s'est produit entre 2002 et aujourd'hui reflète un écart partiel du Ministère à l'égard de l'esprit de collaboration de la *LSF* et un retour à l'approche réglementaire plus prescriptive de l'époque précédente. D'autres y voient en revanche un redressement nécessaire de la balance.

Tel est le contexte dans lequel a débuté l'examen actuel de la *LSF*.

3. Le régime de sécurité ferroviaire – Protagonistes et rôles

Ministères et organismes du gouvernement fédéral

Transports Canada (TC)

La Direction générale de la sécurité ferroviaire est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, des règlements et des services, notamment de l'administration générale de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Ce qui revêt une importance particulière pour notre étude à cet égard est la façon dont elle gère les règles d'exploitation élaborées et appliquées par l'industrie du transport ferroviaire.

La Direction générale du transport des marchandises dangereuses administre la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, qui s'applique à tous les modes de transport à travers le Canada. La *Loi* régit les contenants, la manutention, l'offre de transport et le transport des marchandises dangereuses.

Les directions de transport de surface dans les bureaux régionaux et de district de Transports Canada sont responsables, sous l'autorité fonctionnelle des directions générales nationales, de la sécurité ferroviaire et du transport des marchandises dangereuses. Au nombre de leurs services, mentionnons les inspections et les vérifications en vertu des lois respectives, la planification des interventions d'urgence et l'information et l'éducation du public. Ces bureaux sont le principal point de contact au sujet de la réglementation des chemins de fer de compétence fédérale pour les instances provinciales de transport.

La *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*, administrée par la Direction générale de la sécurité ferroviaire, a pour but de faciliter le déplacement des lignes de chemin de fer ou le détournement du trafic ferroviaire dans les zones urbaines, et elle peut donc avoir des répercussions sur la sécurité.

La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada à l'échelle des régions et des districts fournit des services d'inspection aux provinces à titre contractuel.

Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST)

Le Bureau de la sécurité des transports (BST), qui est indépendant, a été créé en vertu de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* afin d'améliorer la sécurité en menant des enquêtes sur les accidents pour l'ensemble des modes de transport de compétence fédérale.

Le BST :

- mène des enquêtes indépendantes, notamment des enquêtes publiques, sur certains événements de transport, s'évertue à déterminer leurs causes et les facteurs qui y ont contribué; et recense les lacunes de sécurité;
- formule des recommandations en vue d'éliminer ou de réduire ces carences de sécurité;

- publie des rapports sur ses enquêtes et les constats qui s’y rattachent.

Le BST fournit également des services et des conseils aux autorités provinciales au sujet des accidents et des incidents des chemins de fer qui relèvent de leur compétence.

Le Règlement sur le BST prescrit que les accidents et les incidents doivent être signalés au Bureau. Les statistiques qui en résultent sont publiées dans des rapports mensuels et annuels.

Office des transports du Canada (OTC)

L’Office des transports du Canada (OTC) a été créé en vertu de la *Loi sur les transports au Canada* en 1996 pour s’occuper des questions de réglementation économique, d’entrée sur le marché et de règlement des différends pour l’ensemble des modes de transport. L’OTC est un tribunal administratif indépendant, quasi judiciaire qui relève du Parlement par l’entremise du ministre des Transports. L’OTC est investi de pouvoirs de réglementation sur les questions économiques comme l’octroi des permis et licences, la répartition des coûts et l’accès concurrentiel.

Bien qu’il joue un rôle limité dans le domaine de la sécurité ferroviaire, l’OTC est chargé de délivrer le certificat d’aptitude prescrit pour l’exploitation d’un chemin de fer de compétence fédérale. L’OTC s’occupe de diverses questions qui ont trait aux passages à niveau et au droit d’accès des propriétaires de terrains attenants aux chemins de fer, domaines qui peuvent être préoccupants pour la sécurité.

Ressources humaines et Développement social Canada (RHDS) – Programme du travail

La Partie II du *Code canadien du travail* (CCT II) se rapporte à la santé et à la sécurité au travail et cherche à réduire les blessures et les accidents au travail. Le Code s’applique aux milieux de travail de compétence fédérale, notamment aux chemins de fer interprovinciaux et internationaux.

Le Programme du travail de RHDS fait appliquer le CCT II et le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* (SST) aux employés sédentaires, c’est-à-dire ceux qui sont préposés à l’entretien des voies et à la réparation des wagons et des locomotives. Pour les employés itinérants, l’application du CCT II et du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* a été déléguée à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada en vertu d’un protocole d’entente signé entre les deux ministères.

Autres protagonistes fédéraux et leurs rôles

Pêches et Océans Canada est chargé d’administrer la *Loi sur la protection des eaux navigables* de même que la *Loi sur les pêches*. Ces deux lois entrent en jeu au sujet des questions de sécurité ferroviaire qui ont un rapport avec la navigation ou l’environnement.

Environnement Canada est responsable de la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement* de 1999, dont l’objectif est « la prévention de la pollution et la protection de l’environnement et de la santé humaine afin de contribuer au

développement durable ». Le Ministère peut donc s'investir dans les questions de sécurité concernant des déversements ou d'autres incidents environnementaux.

Rôles des provinces en matière de sécurité ferroviaire

Les chemins de fer ont toujours été perçus comme un domaine essentiellement de compétence fédérale, même si la cession de voies par les principaux transporteurs dans les années 1990 a abouti à la création de nombreux chemins de fer d'intérêt local qui, du fait qu'ils sont exploités dans les limites d'une seule province, relèvent des compétences provinciales. C'est la raison pour laquelle, au cours de la décennie qui a suivi, les provinces qui comportent des chemins de fer – c'est-à-dire toutes à l'exception de Terre-Neuve et de l'Î.-P.-É. – ont pris des mesures en vue de créer la législation nécessaire à la réglementation des chemins de fer et ont établi un lien entre leurs régimes et la *Loi sur la sécurité ferroviaire* fédérale.

C'est dans le cadre de ce travail qu'a été créé en 1994 un groupe de travail fédéral provincial chargé d'appuyer l'harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale des chemins de fer relevant de leurs compétences respectives. Par la suite, en vertu du projet fédéral-provincial d'harmonisation des régimes de réglementation, le Conseil des sous-ministres des transports a convenu de constituer des bases de données conjointes sur les exigences réglementaires et sur les accidents et les incidents. Ce même projet a jeté les principes de consultations fédérales-provinciales sur les règlements.

Ces efforts se sont soldés par trois types fondamentaux d'accords fédéraux-provinciaux sur l'harmonisation de la sécurité ferroviaire.

- Le Québec et la Saskatchewan ont opté pour un modèle de consultation selon lequel ils décident de la manière dont les diverses dispositions de leurs propres régimes de sécurité refléteront celui de la *LSF*. Par exemple, la Saskatchewan utilise une combinaison des pouvoirs de sa loi et de lignes directrices pour réglementer les chemins de fer d'intérêt local et n'a pas recours aux règlements à proprement parler.
- La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont intégré des dispositions, des règlements et des règles de la *LSF* dans leurs propres régimes de réglementation en vertu des lois provinciales, généralement par des moyens réglementaires. Ils sous-traitent également leurs inspections à Transports Canada.
- L'Ontario se veut la province qui utilise le plus le régime fédéral de sécurité ferroviaire afin d'éviter les dédoublements d'efforts. Un accord fédéral provincial conclu en vertu de la *Loi de 1995 sur les chemins de fer d'intérêt local* de l'Ontario prévoit expressément que les services fédéraux seront fournis conformément au régime fédéral de réglementation. L'accord autorise par ailleurs Transports Canada à inspecter les chemins de fer relevant des compétences de l'Ontario et à prendre directement la plupart des mesures coercitives. L'Ontario

Northland Railway (ONR) fait exception à la règle et est fondamentalement une compagnie qui s'autoréglemente³.

Chemins de fer

Au total, on recense près de 32 chemins de fer de compétence fédérale au Canada. Ceux-ci sont exploités en vertu d'un certificat d'aptitude délivré par l'OTC et sont assujettis à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Les deux chemins de fer nationaux, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et le Chemin de fer Canadien Pacifique, concentrent près de 75 % des 48 000 km de voies ferrées que le Canada compte au total. VIA Rail exploite des services voyageurs en utilisant ses propres locomotives et wagons sur les voies appartenant au CN et au CFCP, de même qu'à divers chemins de fer d'intérêt local et certaines de ses propres voies. Parmi les autres chemins de fer de compétence fédérale, il y a ceux qui franchissent des frontières provinciales ou internationales, notamment des prolongations au Canada de chemins de fer américains.

Les chemins de fer de compétence provinciale sont au nombre de plus de 50 et englobent des chemins de fer d'intérêt local (pour la plupart issus des deux transporteurs nationaux depuis 15 ans) de même que des chemins de fer industriels, des chemins de fer de loisir et des exploitants de trains de banlieue.

L'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) représente une soixantaine de chemins de fer canadiens. Parmi ses membres, il y a des chemins de fer de marchandises, des chemins de fer touristiques, des trains de banlieue et des services interurbains. L'ACFC s'efforce de promouvoir la sécurité, la rentabilité et la croissance de l'industrie du transport ferroviaire au Canada.

Syndicats

Depuis le XIX^e siècle, les syndicats jouent un rôle appréciable dans la sécurité ferroviaire. Les travailleurs ferroviaires du Canada sont représentés par quatre grands syndicats :

- la Conférence ferroviaire Teamsters Canada (CFTC) a été créée en 2004 à partir de la Fraternité des ingénieurs de locomotives. Par la suite, les chefs de train, les agents de train et les agents de triage ont adhéré à la CFTC, au même titre que les préposés à l'entretien et les contrôleurs de la circulation ferroviaire, pour un total d'environ 10 000 membres;
- les Métallurgistes unis représentent 3 200 préposés à l'entretien des voies du CN plus tout un éventail de travailleurs d'autres chemins de fer;

³ L'Ontario Northland Railway est régie par la *Loi sur la Commission de transport Ontario Northland*, et la commission relève à son tour du ministre du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario. La Loi ne contient pas de règlements sur la sécurité, de sorte que sa gestion se fait au moyen des critères de sécurité provenant de diverses sources, comme les instructions d'exploitation du CN et du CFCP et les normes de sécurité de TC. Ainsi, même si elle a une politique de sécurité clairement définie, la compagnie ONR ne procède à aucun examen indépendant de la sécurité ni à aucune procédure de vérification.

- les Travailleurs unis des transports (TUT) représentent environ 2 800 chefs de train et contremaîtres de triage au CN;
- le plus grand syndicat du secteur privé du Canada, TCA (Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile) compte au total 11 500 membres dans le secteur du transport ferroviaire qui travaillent pour le CFCP, le CN, VIA et ONR et où ils occupent divers emplois, notamment dans les services d'entretien, la billetterie, les services de bureau et les services à bord des trains.

4. Ce qu'on nous a dit lors des entrevues

Dans l'ensemble

Pratiquement tous ceux et celles avec qui nous nous sommes entretenus avaient un point de vue essentiellement semblable sur la sécurité ferroviaire au Canada, à savoir qu'elle est relativement bonne (certains disent même très bonne), mais qu'elle est passible d'amélioration. En particulier, l'accord est quasi général sur le fait que les déraillements survenus en voie principale depuis quelques années sont un problème alarmant auquel il faut remédier. Et beaucoup ont mentionné le bilan d'une compagnie de chemin de fer – la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada – à cet égard.

Beaucoup déplorent que, même si le nombre total d'accidents est peut-être à la baisse, le nombre d'accidents qui ont de graves conséquences sur la sécurité du public, des employés et sur l'environnement est à la hausse. L'accident du lac Wabamun a souvent été mentionné à ce sujet.

Les trains de marchandises plus longs et plus lourds et la densité croissante du trafic exercent des pressions accrues sur les voies; et l'on craint qu'il n'y ait pas assez de mesures systématiques pour surveiller et entretenir les infrastructures ferroviaires.

Un autre point de vue courant (mais pas universel) est que les compagnies fonctionnent avec de moins en moins d'employés et que ces employés sont poussés jusqu'à leurs dernières limites dans tous les domaines de l'exploitation ferroviaire. On nous a répété à maintes reprises qu'un riche savoir-faire s'était perdu dans les fusions et le dégraissage des effectifs depuis 10 ans, l'accident de la rivière Cheakamus étant à maintes reprises mentionné à titre d'exemple.

La plupart de ceux et celles avec qui nous nous sommes entretenus privilégient l'approche concertée axée sur le rendement à l'égard de la sécurité ferroviaire qui est incarnée dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, même si une importante minorité a de sérieux doutes à ce sujet et affirme qu'elle préférerait au moins un retour partiel à un rôle plus puissant et plus prescriptif pour Transports Canada en tant qu'organe de réglementation.

Toutes ces opinions ont des conséquences sur la régie de la sécurité ferroviaire. Bon nombre de ceux avec qui nous nous sommes entretenus sont d'avis que le régime de sécurité ferroviaire doit être régi de manière plus franche, transparente et concertée et qu'il doit prêter plus d'attention aux questions de sécurité publique et d'environnement. Certains réclament l'utilisation plus fructueuse des mécanismes de consultation existants, comme le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire et le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire. Beaucoup sont d'avis que Transports Canada doit jouer un rôle accru de surveillant et (ou) d'expert, peu importe qu'ils militent en faveur de la philosophie de la *LSF* actuelle ou qu'ils préféreraient un retour à une approche de réglementation plus prescriptive. Et beaucoup estiment que Transports Canada doit modifier sa façon d'aborder la sécurité ferroviaire pour qu'elle concorde mieux avec l'esprit de collaboration de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Auprès de l'industrie du transport ferroviaire

Les membres de l'industrie du transport ferroviaire avec lesquels nous nous sommes entretenus, parmi lesquels des représentants du CN, du CFCP, de VIA Rail et de l'Association des chemins de fer du Canada, ont déclaré que, même si les pressions de la concurrence contraignent les chemins de fer canadiens à constamment accroître l'efficacité de leur exploitation, la sécurité est et doit toujours demeurer une priorité.

Tous appuient manifestement l'approche d'établissement des règles pilotée par l'industrie de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, en soutenant que ceux qui exploitent les chemins de fer sont le mieux à même de comprendre comment agir en toute sécurité. Ils estiment que les règles sont généralement préférables aux règlements dans la plupart des situations, non seulement parce que les règles peuvent répondre à la conjoncture propre à chaque chemin de fer, mais également parce qu'elles peuvent être établies et modifiées de manière beaucoup plus rapide. Ils ont cité en exemple d'importants ensembles de règles qui ont été entièrement remaniées en à peine plus d'un an alors que les processus de réglementation ne sont toujours pas terminés après plus de 10 ans.

Plusieurs constatent néanmoins des inquiétudes majeures sur la façon dont Transports Canada gère le processus et applique les dispositions d'établissement des règles de la *Loi* depuis quelques années. Ils estiment que le Ministère est trop prescriptif dans sa façon d'aborder l'établissement des règles par l'industrie, n'est pas prêt à discuter des problèmes et à étudier les possibilités avant de rendre une décision, et qu'il semble enclin à imposer des conditions coûteuses à l'adoption de règles sans discussion.

En bref, les membres de l'industrie du transport ferroviaire jugent que les principes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* sont solides mais ils s'inquiètent de la façon dont la *Loi* est aujourd'hui utilisée et dont leur propre rôle est interprété. Ils demandent à Transports Canada une procédure plus transparente, plus uniforme et plus responsable, en phase avec l'esprit de la *LSF*.

De la part des syndicats

Les syndicats sont d'avis que les questions de sécurité ont toujours été une partie importante de leur raison d'être et ils aimeraient jouer un rôle accru dans la procédure d'établissement des règles. Aucun consensus n'est toutefois ressorti des entrevues sur la façon de procéder. Les syndicats soulignent l'importance du rôle qu'ils assument actuellement au sein des comités de santé et de sécurité au travail, mais certains affirment avoir besoin de ressources supplémentaires de la part du gouvernement pour jouer un rôle plus dynamique dans l'établissement des règles.

Un facteur important dont il faut tenir compte est qu'il existe quatre grands syndicats représentant les travailleurs ferroviaires du Canada, dont les compétences se chevauchent au sujet de divers types de travailleurs dont les intérêts peuvent diverger. De plus, chaque syndicat doit tenir compte des intérêts variables de ses propres sections locales et tâcher d'en arriver à une position nationale, du moins en ce qui concerne les principaux chemins de fer. Par ailleurs, les syndicats partagent avec les chemins de fer une certaine tension entre les questions d'économie et de sécurité, en ce sens que leurs membres peuvent être tentés de prendre des raccourcis face aux pressions pour faire rouler les trains ou du fait que leur emploi ou leur revenu risque d'être touché.

Certains syndicats ont exprimé des points de vue sans équivoque quant au besoin pour Transports Canada de jouer un rôle plus prescriptif dans l'établissement et l'application des règles. On nous a dit également que Transports Canada n'était pas assez réceptif aux rapports des syndicats qui prétendent que les chemins de fer ne se conforment pas aux règles et aux règlements en vigueur.

De la part des provinces

Plusieurs thèmes communs sont ressortis de nos entretiens avec la totalité ou la plupart des représentants des provinces, en dépit de divergences profondes dans la façon dont les provinces considèrent la réglementation de la sécurité et dans leurs attitudes à l'égard des relations actuelles entre le fédéral et les provinces.

Tous militent en faveur d'une harmonisation de la gestion des questions de sécurité relatives aux chemins de fer de compétence fédérale et de ceux qui relèvent des responsabilités des provinces. Et tous souhaitent que le gouvernement fédéral contribue à leurs propres efforts en matière de sécurité, en leur apportant une aide financière, en particulier dans le domaine de l'amélioration des passages à niveau. Mais les divergences sont profondes en ce qui concerne la nature des accords fédéraux-provinciaux à proprement parler, et le niveau de satisfaction est variable à l'égard de l'appui de Transports Canada. Certaines provinces sont prêtes à participer de près aux questions de sécurité ferroviaire et à consacrer d'importantes ressources à ce domaine, tandis que d'autres, même si elles se préoccupent au plus haut point de l'efficacité du régime de sécurité ferroviaire, préféreraient que leur participation directe soit minimale.

Toutes les provinces affirment cependant que les graves accidents ferroviaires, peu importe que le chemin de fer soit de compétence fédérale ou provinciale, ont un impact direct sur les gouvernements provinciaux. Les gens se tournent avant tout vers la province pour assurer la sécurité du public et la protection de l'environnement. C'est pourquoi les accidents comme ceux du lac Wabamun et de la rivière Cheakamus, qui ont déversé des substances dangereuses dans des lacs ou des cours d'eau et les déraillements qui concernent des marchandises dangereuses dans les zones à forte densité de population sont des questions qui suscitent vivement l'intérêt du public et des provinces et qui soulèvent des préoccupations au sujet des relations de travail entre les autorités provinciales et à la fois Transports Canada et les principaux chemins de fer.

Plusieurs affirment que les règles et les règlements établis en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en vue de leur adoption par les provinces ne sont pas toujours bien harmonisés avec les réalités des chemins de fer d'intérêt local, des chemins de fer touristiques et d'autres chemins de fer de compétence provinciale, dont beaucoup ont des moyens limités et dont la situation économique est précaire. Par exemple, certaines des exigences de dotation élaborées pour les principaux chemins de fer ne sont pas indispensables et peuvent être excessivement coûteuses pour les plus petites compagnies. De même, beaucoup des règles sont redondantes pour les chemins de fer industriels qui peuvent même ne pas utiliser de locomotives. Certains affirment que Transports Canada a été d'une piètre utilité dans le règlement de ces questions et que l'harmonisation est loin d'avoir répondu aux attentes dans ce domaine, mais d'autres ont une attitude plus positive.

Un sujet de préoccupation mentionné par pratiquement toutes les provinces est qu'on ne les consulte pas suffisamment sur l'établissement des règles, alors que celles-ci peuvent avoir un impact profond sur les chemins de fer de leur compétence. En revanche, on se contente de les aviser lorsque des règles ont été approuvées. Toutes aimeraient voir cette situation changer dans le cadre du mécanisme global de consultation. Plusieurs demandent que l'on se prévale davantage du Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire, alors que d'autres mentionnent le besoin de faire participer d'autres intervenants à l'échelon local et municipal et réclament la ressuscitation du Comité consultatif de la sécurité ferroviaire comme instrument possible.

Tout le dossier de la sécurité des passages à niveau préoccupe les provinces au plus haut point; il affecte la plupart des chemins de fer, qu'ils soient de compétence fédérale ou provinciale. Un ensemble de questions à ce sujet a trait aux subventions fédérales pour l'amélioration des passages à niveau aux termes de l'article 12 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, de même qu'à la possibilité de réintroduire des subventions pour l'aménagement de sauts-de-mouton en vertu de l'article 13. Même si nous ne pouvons pas aborder ces questions de financement dans la présente étude, il existe un lien avec les questions de régie en ce sens que les provinces affirment que les longs retards dans l'adoption du nouveau *Règlement sur les passages à niveau* (RTD 10) sont attribuables, du moins partiellement, à l'incapacité du gouvernement fédéral à faire face aux coûts prévus de mise en œuvre.

De la part de représentants du fédéral

Il est difficile de faire des généralisations sur les divers points de vue formulés par les principaux membres de Transports Canada avec lesquels nous nous sommes entretenus, même si l'on peut affirmer que tous cherchent à concilier l'établissement des règles par l'industrie et l'affirmation de la responsabilité de la sécurité qui incombe au Ministère. Certains ont le sentiment que l'industrie a peut-être bénéficié de trop de liberté par le passé et que le moment est peut-être venu de resserrer les rênes dans une certaine mesure; le degré de resserrement suscite des réactions variables. On constate également des inquiétudes et des points de vue variables sur la meilleure façon de parvenir à l'uniformité dans l'interprétation et l'application des règles et des politiques d'une région à l'autre.

Enfin, l'absence de ressources, financières et humaines, pour permettre à Transports Canada de remplir son mandat de sécurité ferroviaire est une question qui donne matière à préoccupation au sein du Ministère et ailleurs. On a le sentiment général que la capacité de Transports Canada à créer et à gérer un régime efficace de sécurité ferroviaire est limitée par une pénurie d'employés qualifiés (et de ressources financières pour les y aider). Le remplacement de ceux qui partent à la retraite et le recrutement de gens possédant le juste amalgame de compétences, d'expérience et d'attitudes pour faire face aux nouvelles approches comme les systèmes de gestion de la sécurité et la gestion des risques sont perçus comme un défi crucial et difficile.

Les propos qu'ont tenus d'autres protagonistes du fédéral (OTC, BST, Environnement Canada, RHDSC–Travail Canada) nous ont éclairés sur les questions de régie de la sécurité ferroviaire, même si on peut les résumer à ce stade en disant que ces institutions semblent connaître leurs rôles et la façon de les assumer. Il y a certains secteurs où l'on

pourrait envisager des éclaircissements ou des aménagements, comme les responsabilités du BST et de TC en ce qui concerne la collecte et l'analyse de données opérationnelles et de données sur les accidents ou les rôles respectifs de l'OTC et de TC dans la mise sur pied d'un nouveau chemin de fer titulaire d'un certificat d'aptitude; ces questions sont abordées plus loin⁴.

⁴ Pour les questions de collecte de données, voir page 44. Pour la question du certificat d'aptitude, voir page 48.

5. Résultats de l'étude : enjeux et recommandations

Dans le cadre de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et d'autres lois pertinentes, les questions de régie de la sécurité ferroviaire sont enracinées dans les rôles et responsabilités – à la fois réels et perçus – des différents acteurs du processus d'établissement des règles. Mais l'éclaircissement des rôles n'est que le premier membre de l'équation. La régie consiste également à déterminer :

- comment les gens et les institutions collaborent ensemble;
- comment ils communiquent les uns avec les autres;
- les procédures qui leur permettent de prendre des décisions;
- ce à quoi ils peuvent s'attendre les uns des autres, à la fois en temps normal et lorsque surgissent des problèmes.

Cette partie du rapport cherche pour commencer à recenser, d'après nos entrevues et nos lectures, les principales questions qui ont trait à la régie de la sécurité ferroviaire au Canada. Nous soulignons le terme « régie » car une bonne part du débat qui alimente ce rapport a trait inmanquablement aux questions de fond de la sécurité ferroviaire. C'est pourquoi il nous a fallu comprendre ces questions dans le contexte des éléments de régie, même si notre mandat ne consistait pas à les aborder directement.

Au contraire, notre mandat était d'extraire de la mine d'éléments qui nous ont été fournis dans les entrevues et nos lectures un ensemble particulier de questions afin d'aider le Comité consultatif sur l'Examen de la *LSF* à formuler des conseils sur la façon d'améliorer la sécurité ferroviaire au Canada. Nous sommes persuadés que les questions de fond dont nous avons entendu parler ont été longuement abordées dans les autres études commandées pour l'Examen, dans les nombreux mémoires présentés par les parties intéressées et dans les audiences tenues par le Comité à travers tout le Canada. Nous avons passé au tamis tous les documents disponibles pour en extraire les questions de régie qui entrent en jeu dans chaque cas. Par exemple, l'étude sur les règles relatives au temps de travail et de repos réalisée par l'un de nos collègues⁵ est précieuse non tant pour la lumière qu'elle jette sur les questions de sécurité et les règles proprement dites, mais parce qu'elle permet de mieux comprendre les rôles, les relations et les procédures d'établissement des règles et leur évolution dans le temps.

Certes, nous avons entendu de nombreuses observations qui ont un rapport direct avec la régie de la sécurité ferroviaire, même si rares sont ceux et celles avec lesquels nous nous sommes entretenus qui emploient ce terme. Les personnes interrogées nous ont fait part de leurs points de vue sur la façon dont les processus fonctionnent (ou ne fonctionnent pas), sur la façon dont les différents protagonistes (en particulier Transports Canada, les compagnies de chemin de fer, les syndicats et les provinces) ont pris part à certains éléments et questions de sécurité ferroviaire et sur les problèmes et les possibilités qu'ils

⁵ « Élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire : Analyse de cas préparée pour le Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* », Harvey Sims, Sussex Circle, 15 août 2007.

y voient d'améliorer le système au profit de tous les intéressés, ainsi que du public et de l'environnement.

Cette section s'articule autour de six grands thèmes qui se sont dégagés de nos délibérations :

- A. *Améliorer les rapports entre le gouvernement et les chemins de fer*
- B. *Renforcer le processus d'établissement des règles*
- C. *Renforcer l'efficacité de Transports Canada*
- D. *Éclaircir les rôles et les relations des protagonistes fédéraux*
- E. *Resserrer la collaboration entre le fédéral et les provinces*
- F. *Protéger l'intérêt public et l'environnement*

Sous ces thèmes, nous avons répertorié un certain nombre de questions plus précises. On trouve parmi elles plusieurs questions posées explicitement dans le mandat de cette étude (voir annexe A, page 59). À propos de chaque question, nous proposons une analyse et une recommandation.

A. Améliorer les rapports entre le gouvernement et les chemins de fer

La *Loi sur la sécurité ferroviaire* repose sur la notion d'une relation de coopération forte entre le gouvernement et les chemins de fer dans la quête de la sécurité, chacun étant chargé de faire ce à quoi il excelle. Effectivement, l'article 3 de la *Loi* fixe au nombre des objectifs celui de « reconnaître la responsabilité des compagnies de chemin de fer d'assurer la sécurité de leur exploitation ». Or, le ministre des transports, comme le prévoit la *Loi sur les transports au Canada*, conserve la responsabilité de créer un « réseau de transport qui [...] soit conforme aux normes de sécurité les plus élevées dans la pratique »⁶.

Pour que les relations entre l'organe de réglementation et les exploitants de services ferroviaires soient fructueuses, il faut des rôles et des responsabilités clairement définis et mutuellement compris ainsi qu'un esprit de franchise, de confiance et de respect de part et d'autre. Dans diverses entrevues, nous avons entendu exprimer des préoccupations sur toutes ces questions.

Les notions qui sont au cœur de la *Loi* – à savoir la *collaboration* et la *participation* – revêtent particulièrement d'importance. Tels sont la lettre et l'esprit essentiel de la *Loi* et il semble en règle générale que ce soit dans cet esprit que l'organe de réglementation et les compagnies de chemin de fer ont perçu leurs rôles et responsabilités lorsque la *Loi* a été adoptée pour la première fois.

Dès 1989, les compagnies et l'ACFC sont parties de l'hypothèse, généralement justifiée, que Transports Canada participait à leur processus de consultation et qu'il serait normalement désireux d'avaliser les règles émanant du forum d'établissement des règles

⁶ Voir « Cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada », Deana Silverstone, juillet 2007, section 4.

dirigé par l'ACFC⁷. C'est pourquoi l'industrie elle-même a réagi en agissant d'une façon relativement transparente et dans un esprit de collaboration. Nous avons entendu répéter à maintes reprises dans le cadre de nos entrevues que cet esprit de collaboration s'est évanoui ces dernières années, du moins dans certains domaines.

Transports Canada est perçu comme ayant adopté une approche plus rigide, moins axée sur les consultations et plus prescriptive dans l'élaboration et l'application des règles, des règlements et des politiques. En même temps, certains segments de l'industrie du transport ferroviaire semblent avoir abandonné cette relation de franchise et de transparence qui s'était progressivement instaurée. Pour être plus précis, beaucoup des personnes que nous avons interrogées pensent que le CN en particulier a adopté depuis quelques années une approche plus « fondée sur les résultats » face à l'exploitation ferroviaire et qu'il entretient des rapports plus fermés et plus rigoristes avec Transports Canada sur les questions de sécurité ferroviaire.

La conséquence confondue de ces deux tendances interdépendantes est une annulation des progrès réalisés en vue de faire des principes de transparence et de consultation de la *LSF* une réalité.

Enjeu 1 : Respecter l'esprit de collaboration de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*

Comment instaurer une relation fondée sur la franchise, la transparence, le respect et la confiance entre l'industrie du transport ferroviaire et le gouvernement dans l'esprit de collaboration de la Loi sur la sécurité ferroviaire.

Ce qu'il faut injecter dans les rapports entre l'industrie du transport ferroviaire et Transports Canada, de l'avis de nombreux participants, c'est un plus grand niveau de respect mutuel, de transparence et de collaboration de part et d'autre.

À vrai dire, selon certaines personnes interrogées, les problèmes les plus graves que pose la régie de la sécurité ferroviaire de nos jours sont attribuables au fait que Transports Canada semble délaisser l'esprit de la *LSF* et cherche au contraire à rétablir une approche plus dure, plus unilatérale et plus prescriptive pour les chemins de fer. Certains prétendent que les employés du Ministère devraient organiser plus de consultations et écouter avec plus d'attention ce qu'ont à dire les principaux chemins de fer et l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC). D'autres estiment qu'il faut revoir et éclaircir les rôles et les responsabilités des deux côtés, de même que les mécanismes de collaboration, peut-être en apportant des modifications à la *LSF*.

Le mémoire de l'ACFC au Comité, par exemple, dit ceci au sujet de l'objectif de collaboration : « l'élément le plus fondamental de cette collaboration concerne la relation de travail entre les chemins de fer et Transports Canada. Il semble que TC pense souvent être dispensé de cette collaboration [...] Or, le rôle de collaboration de Transports Canada [doit être] renforcé dans la *Loi* et dans les politiques du Ministère [...] Les questions de

⁷ Ou, à tout le moins, serait prêt à expliquer les motifs de ses décisions et donnerait aux compagnies un préavis raisonnable lorsque son point de vue diverge de celui du comité d'experts de l'ACFC.

sécurité et les prescriptions de réglementation connexes doivent être traitées dans un esprit de transparence, de gestion des risques et de décisions justifiables »⁸.

Tout en reconnaissant que les deux parties doivent y mettre du leur pour assurer le bon fonctionnement de leur relation, la plupart de ceux et celles avec qui nous nous sommes entretenus estiment que c'est au Ministère de prendre l'initiative d'améliorer les relations.

Analyse et recommandation

Depuis quelques années, plusieurs entités se plaignent que Transports Canada ne se considère plus comme un partenaire dans le domaine de la sécurité, mais plutôt comme un organe de réglementation purement, qui prend des décisions sur les règles et les règlements éloigné des entités qu'il réglemente. Peu importe si cette doléance est ou non entièrement justifiée, il est incontestable que le rôle de l'organe de réglementation tel qu'il est envisagé dans la *Loi* n'est pas celui qu'assument actuellement le Ministère et ses fonctionnaires.

Si l'on veut que le régime d'établissement des règles énoncé dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* donne des résultats concluants, les rôles définis dans la *Loi* doivent se refléter dans la compréhension transparente et partagée par toutes les parties de la façon dont ces rôles doivent être assumés dans la pratique.

Dans le fond, il s'agit de communiquer clairement – et de l'attester dans les relations quotidiennes pratiques – ce que chaque camp est en droit de s'attendre de la part de l'autre au moyen de préavis, des règles du jeu sur l'établissement des règles, des attitudes face à l'utilisation des articles 19 et 31 de la *Loi*, des façons de mettre en œuvre le régime des systèmes de gestion de la sécurité et, en général, ce que l'on attend des compagnies à l'égard des dispositions de la *Loi*.

Mais c'est également une question d'attitude, ce qui ne revêt pas moins d'importance. Si l'organe de réglementation n'assume pas ses responsabilités dans l'esprit de la *Loi* mais décide plutôt de faire appliquer ses dispositions d'une manière qui n'est pas conforme à cet esprit, des communications ou des consultations, peu importe leur régularité, ne feront pas grand-chose pour améliorer la situation. Ainsi donc, pour que Transports Canada assume le rôle qu'on attend de lui, le Ministère doit se conduire d'une manière qui traduit un authentique engagement à l'égard de la collaboration, des consultations et du respect du rôle de l'industrie dans l'établissement des règles et la réglementation.

Notre conclusion est qu'il ne s'agit pas d'une question de réforme statutaire ou de renforcement; la *Loi* est claire sur les principes fondamentaux.

⁸ Mémoire de l'ACFC au Comité d'examen de la LSF, février 2007, Recommandations de l'industrie, point 16.

Recommandation 1 :

Que Transports Canada, s'il veut mériter le respect et la confiance des compagnies de chemin de fer en tant que partenaire dans une procédure de réglementation franche et concertée du type établi dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, se comporte en conséquence.

B. Renforcer la procédure d'établissement des règles

Une des principales caractéristiques de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* est qu'elle cherche à déterminer et à gérer les questions de sécurité en transférant une partie des responsabilités de réglementation du gouvernement à l'industrie. Pour ce faire, elle permet à l'industrie de diriger le processus d'établissement des règles, l'organe de réglementation détenant le pouvoir d'approbation finale des règles qui en résultent.

Pratiquement tous ceux et celles à qui nous avons parlé ont admis que l'utilisation d'un système de règles, par opposition à des règlements dont l'élaboration est plus officielle, offre à la fois flexibilité et efficacité en tirant parti de l'expérience et du savoir-faire des compagnies de chemin de fer et d'autres participants au processus d'établissement des règles. En dépit des réserves émises sur la façon dont le système actuel fonctionne, la majorité des personnes interrogées ont estimé que l'adoption de règles établies par l'industrie en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* est bénéfique. À vrai dire, la plupart affirment que c'est la seule façon de réglementer avec efficacité dans un système de transport moderne.

Quelques-uns, cependant, veulent abolir ou sérieusement restreindre l'utilisation des règles et revenir à un régime traditionnel de règlements prescriptifs. Ils éprouvent de sincères préoccupations à l'idée même « que l'industrie crée ses propres règles »⁹.

Ceux qui privilégient l'établissement de règles dirigé par l'industrie y voient l'élément clé d'une façon plus moderne, plus réaliste et plus efficace d'aborder la sécurité dans l'industrie du transport ferroviaire. Ils affirment que seule l'industrie proprement dite (à savoir ses dirigeants moyennant l'apport des syndicats) peut assurer la sécurité de son exploitation et que l'établissement de règles par l'industrie concorde avec le concept des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) car il reflète les connaissances d'expert et les intérêts de ceux qui sont le plus directement touchés par la sécurité ferroviaire – les compagnies et les travailleurs. Comme nous le verrons plus loin, toutefois, ce ne sont pas les préoccupations qui manquent sur la mesure dans laquelle les points de vue variables se reflètent effectivement dans la pratique.

Selon un point de vue exprimé dans certaines de nos entrevues et dans des mémoires adressés au Comité, Transports Canada utilise mal depuis quelques années les dispositions de la *LSF* sur l'établissement des règles. On affirme qu'en imposant des conditions à l'approbation des règles établies à l'initiative de l'industrie (en vertu de l'article 20) et en précisant le résultat escompté lorsqu'il prescrit l'établissement de règles

⁹ Si nous avons mis cet énoncé entre guillemets, c'est que nous ne pensons pas qu'il s'agisse d'une description exacte d'un régime d'exploitation axé sur des règles avec des automatismes régulateurs. À l'instar de Silverstone, nous considérons l'établissement des règles comme un régime de « coréglementation » plutôt que d'« autoréglementation ».

par l'industrie (en vertu de l'article 19), Transports Canada biaise de manière déraisonnable l'établissement des règles et fausse la procédure.

Pour certains, l'élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos a grandement contribué à ce changement d'attitude et d'approche de transports Canada à l'égard du processus d'établissement des règles¹⁰. Selon un processus de collaboration des syndicats et des chemins de fer qui a débuté au début de la décennie 1990 et a culminé en 2002, un ensemble de règles et de lignes directrices a été établi et approuvé par Transports Canada. Toutefois, en 2003, un revirement soudain de Transports Canada, qui s'est accompagné de très peu de consultations, a compromis certaines des principales dispositions des règles en question. Certains ont estimé que cela avait sapé toute l'approche de collaboration.

En dépit des réserves émises, nous partons du principe que l'établissement des règles s'est révélé fructueux en général et constitue l'une des principales caractéristiques de la démarche de la *LSF*¹¹. Les questions de régie qui entrent en jeu aujourd'hui dans la sécurité ferroviaire concernent la façon d'améliorer la procédure pour la rendre plus transparente et ouverte. La première de ces questions a trait à l'approche adoptée par Transports Canada relativement à l'initiative d'établissement des règles et à leur approbation.

Enjeu 2 : Créer un processus décisionnel plus transparent et ouvert

Comment améliorer la transparence et la franchise du processus décisionnel de Transports Canada, pour s'assurer qu'il repose explicitement sur des preuves tout en préservant la flexibilité et les autres avantages d'un processus d'établissement des règles piloté par l'industrie.

Comme nous l'avons vu plus haut, une des grandes inquiétudes de ceux qui travaillent dans l'industrie du transport ferroviaire a trait à la façon dont Transports Canada prend ses décisions lorsqu'il décide d'établir une règle, d'approuver des règles établies par l'industrie et peut-être d'imposer des conditions à l'application de ces règles. Ces enjeux ont un rapport avec celui de savoir comment Transports Canada se sert du processus d'établissement des règles dans sa gestion globale du régime de sécurité ferroviaire. On nous a dit à un certain nombre de reprises que la récente façon d'agir de Transports Canada dans ce domaine équivaut à « l'élaboration d'un règlement sans REIR » – ou, en d'autres termes, que cela a les mêmes effets qu'un règlement sans les protections de ce processus, en particulier l'exigence d'un résumé d'étude d'impact de la réglementation.

Les chemins de fer et l'ACFC en général sont d'avis que le climat de consultations créé par Transports Canada, selon lequel les règles sont établies et approuvées en vertu des articles 19 et 20 de la *LSF*, s'est dégradé depuis quelques années. Ils reprochent à Transports Canada son manque de transparence sur ses propres processus d'examen et d'approbation, de sorte que des consultations n'ont lieu qu'aux premiers stades de

¹⁰ « Élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire : Analyse de cas préparée pour le Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* », Harvey Sims, Sussex Circle, 15 août 2007.

¹¹ Voir « Cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada », Deana Silverstone, juillet 2007, section 4.3, pour une analyse de l'expérience de l'établissement des règles par Transports Canada.

l'établissement d'une règle. Ils estiment que Transports Canada doit expliquer sa réflexion à chaque étape et écouter attentivement les réponses des chemins de fer et d'autres protagonistes. Ils déplorent en particulier l'absence de consultations avant l'imposition par Transports Canada de conditions et modalités régissant l'approbation des règles établies par les chemins de fer, compte tenu des effets profonds que ces conditions peuvent avoir sur les coûts d'exploitation. Ils réclament donc des modifications à la *LSF* afin de mieux définir les obligations de consultations¹².

Même si les chemins de fer, les syndicats et les provinces souhaitent tous être davantage consultés sur le processus d'établissement des règles, ce qui importe avant tout, c'est que le processus décisionnel de Transports Canada soit plus transparent et plus solidement fondé sur des preuves et soit perçu comme tel. Les informations et les analyses qui entrent dans les décisions sur les règles doivent être accessibles à ceux qui pourraient vouloir formuler des observations, comme c'est le cas lorsqu'un règlement est en cours d'examen. Quant au motif d'une décision, il doit être plus explicite. À défaut d'agir ainsi, Transports Canada risque d'être accusé d'obéir à un processus qui ne repose pas sur des preuves suffisantes ou des critères opportuns.

Analyse et recommandation

Recommandation 2 :

Que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* soit modifiée pour rendre plus transparent le processus décisionnel sur les règles de sécurité prévues ou potentielles en imposant au Ministère l'obligation d'expliquer ses décisions :

- **de prescrire l'élaboration spécifique de règles aux termes de l'article 19;**
ou
- **de rejeter, de modifier ou d'imposer des conditions aux règles qui ont été établies par la procédure d'établissement des règles; ou**
- **d'imposer des règles aux compagnies.**

L'explication doit prouver que les effets possibles sont entrés en ligne de compte avant d'en arriver à la décision.

L'idée n'est pas ici de paralyser l'organe de réglementation, mais plutôt de renforcer dans la pratique le fondement philosophique de la *LSF* et de rendre plus utiles les notions de collaboration et de participation.

Enjeu 3 : Éclaircir et élargir les consultations

Comment remanier et éclaircir les obligations de consultations dans l'établissement des règles pour assurer que les compagnies de chemin de fer, les syndicats et les provinces (et peut-être d'autres entités intéressées) puissent à certaines étapes clés apporter une contribution à la procédure d'établissement des règles des compagnies de chemin de fer et aux décisions connexes prises par Transports Canada.

¹² D'après le mémoire de l'ACFC au Comité d'examen de la *LSF*, février 2007, en particulier les recommandations de l'industrie, point 3, sans oublier les entrevues avec les compagnies de chemin de fer et l'ACFC.

Un important sujet de préoccupation suscité par la procédure d'établissement des règles a trait à la nature et à l'ampleur des consultations au-delà des relations qu'entretiennent Transports Canada et l'industrie du transport ferroviaire.

Même s'ils ne sont pas forcément favorables au processus actuelle d'établissement des règles, les syndicats estiment qu'à tout le moins, ils devraient pouvoir apporter une meilleure contribution au lieu de se contenter de réagir aux règles établies par une compagnie de chemin de fer ou par l'ACFC. Bien d'autres, y compris certaines provinces, affirment que la contribution des syndicats au processus de sécurité est particulièrement précieuse et doit être facilitée et sérieusement envisagée par les compagnies de chemin de fer et Transports Canada.

Comme nous le verrons plus loin plus en détail (page 51), les provinces déplorent de ne pas être consultées sur les règles qui peuvent avoir un profond impact sur les chemins de fer de leur compétence. Au lieu de quoi, on se contente de les aviser une fois les règles approuvées.

Analyse et recommandation

On nous a dit que les dispositions de la *LSF* concernant les consultations ne sont pas assez précises. Il est incontestable que la *LSF* est acquise en principe à l'idée de consultations; son deuxième objectif est « d'encourager la collaboration et la participation des parties intéressées à l'amélioration de la sécurité ferroviaire » [alinéa 3*b*)]. Le problème semble tenir au fait que, pour respecter l'esprit de la *Loi*, les consultations avec les parties qui ont un intérêt direct dans l'aboutissement du processus devraient se dérouler aux premiers stades de la conception et de la rédaction des règles. Mais, à la place de délibérations précoces et suffisantes, dans le meilleur des cas, on donne seulement la chance aux entités consultées de réagir face aux règles établies et aux décisions qui les concernent.

Nous voyons là une possibilité de modifications statutaires, ne serait-ce que pour renforcer les obligations qui incombent à l'organe de réglementation en ce qui concerne l'intérêt pour le régime de sécurité des parties comme les syndicats et les provinces. Par exemple, on pourrait modifier la *LSF* pour éclaircir le droit des syndicats à apporter une contribution au processus d'établissement des règles, et à ne pas être les simples bénéficiaires de consultations pour la forme à un moment quelconque en cours de chemin. De même, la *Loi* pourrait expressément mentionner le rôle des provinces et la nécessité de tenir compte de leurs intérêts dans l'établissement des règles.

Advenant que ces modifications de la *Loi* soient impossibles, des changements analogues pourraient être apportés par voie de règlement ou d'une mesure administrative prise par Transports Canada, mais ni l'une ni l'autre de ces deux approches n'est aussi définitive qu'une déclaration claire dans la *LSF*.

Nous tenons à dire clairement qu'en recommandant une démarche plus transparente et plus concertée qui tienne compte des points de vue des parties en dehors des compagnies de chemin de fer, nous n'insinuons pas qu'elles doivent forcément s'asseoir à la table des négociations. En revanche, nous estimons que deux types de changements s'imposent : en premier lieu, les attitudes de Transports Canada et de l'industrie du transport ferroviaire doivent être plus transparentes et réceptives aux conseils reçus; et, en deuxième lieu, il faut créer des instruments (ou s'arranger pour qu'ils fonctionnent) qui permettent

d'apporter son concours et de débattre d'une règle avant et durant la procédure d'élaboration, et non pas juste après les faits¹³. Pour être sûr que ces changements se concrétiseront, voici ce que nous proposons :

Recommandation 3 :

- a. **Que l'on confirme la place essentielle des syndicats et des provinces dans le processus d'établissement des règles et le régime de sécurité ferroviaire et que l'on établisse une obligation de consultations utiles et ponctuelles, soit par une modification de la LSF, soit par l'adoption de nouveaux règlements en vertu de la Loi.**
- b. **Qu'en l'absence de modifications statutaires, Transports Canada élabore un protocole faisant explicitement état des obligations qui incombent à l'organe de réglementation et aux compagnies de chemin de fer de consulter les syndicats, les provinces et d'autres parties intéressées dans le cadre du processus d'établissement des règles. Un tel protocole doit faire l'objet d'une réunion précoce du Comité consultatif de la sécurité ferroviaire.**

Enjeu 4 : Ressusciter le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF)

Comment ressusciter le CCSF et rendre son travail fructueux (ou le supprimer carrément).

De nombreuses allusions ont été faites au cours des entrevues à la disparition apparente du CCSF et à la nécessité de le ressusciter. Le Comité a joué un rôle appréciable dans le processus de consultation les années passées, puisqu'il a permis de réunir les parties principales avec un vaste éventail d'intervenants.

Le Comité ne s'est pas réuni depuis 2001 et, même si une réunion du Comité de direction a eu lieu en janvier 2006 pour discuter de l'avenir du CCSF, aucune autre mesure ne semble avoir été prise depuis l'été 2007.

Le Comité « sert de tribune pour le maintien de la communication entre Transports Canada et les intervenants sur les questions liées à la sécurité ferroviaire et à l'environnement, il informe les parties, notamment les compagnies de chemins de fer, les syndicats de l'industrie ferroviaire et d'autres organes gouvernementaux ainsi que des représentants du public et il établit les priorités d'action pour l'élaboration des règlements et des règles »¹⁴. Parmi ses membres, tels qu'ils sont actuellement définis, il y a des compagnies de chemin de fer et l'ACFC, des ministères fédéraux, des provinces, des syndicats, des organisations non gouvernementales et d'autres entités.

On convient en général que le fonctionnement du Comité a rencontré des embûches. Celles-ci s'expliquent partiellement par une liste de membres excessivement longue (135

¹³ S'il est à nouveau fonctionnel, le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire pourrait devenir un instrument de contribution à l'établissement des règles de tout un éventail de parties intéressées (voir recommandation suivante). De même, un Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire a été mentionné par les provinces comme un éventuel moyen d'apaiser leurs préoccupations (voir page 51).

¹⁴ Site Web de Transports Canada.

au dernier recensement!) et par l'absence d'une rigoureuse gestion des réunions (permettant ainsi à certains membres ou à certains dossiers de dominer l'ordre du jour).

Tous ceux qui ont mentionné le CCSF ont suggéré de le ressusciter et de s'en servir comme élément important de la procédure de consultation. Nombreux sont ceux qui ont proposé d'apporter des modifications à son fonctionnement pour remédier aux problèmes préalables.

Analyse et recommandation

Comme nous l'avons vu plus haut, le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire ne s'est pas réuni depuis plus de six ans. Même s'il y a incontestablement plusieurs raisons à ce phénomène, certaines d'entre elles sont dues au fait que les membres étaient trop nombreux et que le CCSF n'a pas réussi à fonctionner de manière à servir les intérêts de ses membres. Les récentes tentatives du Comité de direction de rendre l'adhésion plus intégrée semblent seulement avoir aggravé le problème d'un nombre excessif de membres.

Nous constatons que, dans d'autres secteurs de Transports Canada, ces comités consultatifs sont créés par voie de règlement en vertu de la loi pertinente. Cela contribue à concilier la certitude et la flexibilité. Mentionnons à titre d'exemple le Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne. Nous constatons par ailleurs que ces comités ont normalement une structure de comités techniques qui les appuient et qui permet de régler des questions dans le menu détail tout en permettant de gérer l'ordre du jour du comité principal.

On a manifestement besoin d'un comité consultatif au cœur de ce régime de sécurité ferroviaire essentiellement axé sur la collaboration. Or, le CCSF actuel ne répond pas à ce besoin.

Recommandation 4 :

Que Transports Canada prenne des mesures pour ressusciter le CCSF en tant qu'organe plus restreint et plus focalisé et qui tiendra lieu de principale tribune de discussion :

- **sur les orientations futures de la sécurité ferroviaire, de l'établissement des règles et de la réglementation;**
- **sur les questions politiques qui intéressent l'organe de réglementation et la communauté réglementée;**
- **sur les problèmes et les questions d'intérêt commun, en dehors du processus officiel d'établissement des règles;**
- **sur l'échange général d'informations et le rétablissement de la confiance.**

Le CCSF reconstitué pourra bénéficier de l'appui, comme au préalable, de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada.

Il faut également songer à enchâsser dans les règlements établis en vertu de la LSF l'obligation pour le CCSF de tenir des réunions régulières et peut-être même de créer des comités techniques d'appui.

Enjeu 5 : Améliorer la rédaction des règles

Comment améliorer la qualité et l'uniformité des règles sans perdre les avantages de ce qui est conçu comme une démarche rationalisée.

Nous avons entendu diverses observations sur la nécessité d'améliorer la qualité et l'uniformité des règles établies aux termes des dispositions de la LSF. La clarté du libellé et l'évitement des ambiguïtés donnent matière à préoccupation, tout comme l'uniformité entre diverses règles et leur cohérence avec la loi et les règlements. Ce sont des questions qu'il faut régler une bonne fois pour toutes et qui nécessitent donc l'opinion de juristes. Toutefois, étant donné que les règles en vertu de la LSF (contrairement aux règlements) ne sont pas des textes réglementaires, il n'est pas nécessaire que le fond soit examiné par le ministère de la Justice avant qu'elles ne soient approuvées par le ministre. En revanche, elles ne font l'objet que d'un examen superficiel pour être sûr qu'elles se conforment aux exigences procédurales des articles 19 et (ou) 20 de la Loi, ainsi qu'aux conventions générales de rédaction¹⁵.

Un certain nombre de ceux et celles avec qui nous nous sommes entretenus ont proposé que toutes les règles soient examinées avec rigueur et sur le fond par des avocats du ministère de la Justice, pour être sûr qu'elles sont bien rédigées, qu'elles ne débordent pas la portée de la LSF et de ses règlements, qu'elles sont suffisamment claires pour être mises en application, etc. Ils ont également conseillé de faire cela au moment de la rédaction, au lieu d'attendre juste avant l'approbation, afin de permettre la contribution fructueuse du ministère de la Justice à la procédure.

D'autres en revanche estiment que l'adoption d'une telle exigence risque de retarder le processus et d'anéantir dans une large mesure l'un des principaux avantages de l'établissement des règles. Ils ont cité comme preuves les longs délais des examens des règlements établis en vertu de la LSF au ministère de la Justice pour démontrer qu'il ne serait pas pratique d'imposer une exigence semblable au processus d'établissement des règles.

Certains intervenants ont déclaré que des séances de formation et (ou) d'entraînement sont parfois organisées à l'intention de ceux qui sont chargés de rédiger les règles; cela est fort utile et c'est un élément qu'il faudrait développer, peu importe que l'on ait l'intention ou non de renforcer l'examen juridique des règles.

Analyse et recommandation

La difficulté consiste ici à conjuguer les bienfaits de l'établissement des règles moyennant la collaboration des exploitants des chemins de fer et des représentants syndicaux avec la nécessité d'assurer la clarté et la cohérence des règles qui découlent de ce processus. L'objectif est d'éviter les malentendus inutiles qui ont marqué l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos il y a quelques années (voir page 28); par exemple, le recours à des directives explicatives qui en soi n'ont pas la force réglementaire pourrait être évité grâce à une meilleure rédaction¹⁶.

¹⁵ Voir Silverstone, section 4.8.2.

¹⁶ Une des questions clés dans le cas des règles relatives au temps de travail et de repos était de savoir si l'interprétation des règles pouvait dépendre des exemples cités dans un bulletin d'interprétation connexe. Cet exemple de la façon dont certaines questions non résolues relatives à la structure et à la rédaction des

Nous comprenons les préoccupations que suscite l'éventuel ralentissement du processus d'établissement des règles, mais croyons néanmoins qu'il est souhaitable que les projets de règles soient soumis à l'examen d'avocats possédant le savoir-faire nécessaire pour en assurer la clarté légale et l'uniformité globale au sein du régime de réglementation. Si le ministère de la Justice n'est pas en mesure de fournir dans les délais voulus les services d'avocats possédant les compétences nécessaires, Transports Canada devra alors être autorisé à recruter un avocat de l'extérieur pour qu'il procède à ce type d'examen.

Une autre façon de procéder, recommandée par Silverstone, consisterait à créer un poste de « spécialiste des règles » ou d'une équipe au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada¹⁷. Ce poste pourrait être pourvu par au moins une personne possédant les connaissances juridiques nécessaires pour examiner les projets de règles.

Recommandation 5 :

Que Transports Canada prenne les dispositions nécessaires pour que les projets de règle soient examinés à la loupe par des avocats experts en réglementation pour s'assurer qu'ils respectent des normes acceptables de clarté et d'uniformité dans le cadre du régime de réglementation en vigueur.

Nous tenons par ailleurs à ajouter qu'il faut appuyer au maximum les séances de formation et d'orientation organisées à l'intention de ceux qui sont chargés de rédiger les règles.

Il existe une question distincte au sujet de l'*uniformité d'application* des règles. Cette question a trait au besoin de directives fonctionnelles claires de l'administration centrale de Transports Canada et elle est abordée à la page 38 ci-après.

C. Renforcer l'efficacité de Transports Canada

En tant qu'organe national de réglementation de la sécurité ferroviaire au Canada, la Direction générale de la sécurité ferroviaire du Ministère a été au cœur de nombreuses observations, positives et moins positives, sur l'efficacité du régime en vigueur. Au cours des entrevues et dans beaucoup des mémoires, on constate une préoccupation générale :

- pour le rôle joué par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et les directions des transport de surface dans les régions;
- pour le niveau des ressources et la capacité de ces organismes;
- pour leurs attitudes et approches à l'égard des questions de sécurité ferroviaire.

Même si les points de vue sur ce qu'il convient de faire varient considérablement, tous, y compris les membres de Transports Canada, réclament des changements. En termes généraux, voici comment on peut caractériser les changements nécessaires au sein de Transports Canada :

règles peut aboutir à un sérieux désaccord lorsqu'il s'agit de leur mise en œuvre souligne le besoin de recourir aux conseils d'experts juridiques dans la procédure de rédaction.

¹⁷ Silverstone, paragraphe 281.

- capacité accrue à gérer un régime de sécurité ferroviaire moderne axé sur le rendement;
- approche plus ouverte, plus transparente et reposant sur des preuves;
- fonctions plus efficaces de surveillance et de vérification;
- directives fonctionnelles plus nombreuses à l'intention des régions;
- délégation plus claire des pouvoirs aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire;
- procédure de réglementation qui avance à un rythme raisonnable.

Chacun de ces éléments constitue une question qui est abordée ci-après.

Enjeu 6 : Renforcer la capacité de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada

Comment acquérir les ressources financières et humaines pour renforcer la capacité de Transports Canada à l'administration centrale et dans les régions à gérer un régime de sécurité moderne.

La première question, de l'aveu de tous, a trait au maintien et au renforcement de la capacité de Transports Canada à gérer un régime moderne de sécurité ferroviaire.

Le problème tient essentiellement à la pénurie de ressources financières et humaines. Il est aggravé par la disparition rapide d'employés aguerris qui prennent leur retraite, phénomène qui touche l'ensemble de la fonction publique fédérale. En outre, nous avons appris que certains efforts visant à pourvoir les postes responsables de la sécurité ferroviaire à l'administration centrale et dans les régions ont abouti au recrutement de personnes qui ont une expérience limitée et dont certaines occupent des postes de perfectionnement en attendant d'assumer d'autres responsabilités. L'idée est que la sécurité ferroviaire est une question complexe et sérieuse qui réclame un important savoir-faire et des effectifs à long terme.

De plus, il ne faut pas seulement trouver ou former des gens possédant les compétences et les connaissances traditionnelles sur la gestion de la sécurité ferroviaire, mais il faut de nouveaux types d'experts pour la démarche de gestion des risques reposant sur des preuves que réclame un système moderne de gestion de la sécurité

Analyse et recommandation

Le message qui ressort systématiquement des entrevues et qui est étayé par les observations formulées dans certaines autres études est que Transports Canada est dans le meilleur des cas débordé et, dans le pire, insuffisamment pourvu en ressources pour s'acquitter de ses responsabilités dans le domaine de la sécurité ferroviaire.

Il faudra du temps et beaucoup d'argent pour remédier à ce problème. Quant aux types de compétences dont on a besoin pour assurer le bon fonctionnement du régime de sécurité ferroviaire à Transports Canada, on ne les trouve pas facilement. De plus, le Ministère se heurte déjà à un problème de renouvellement pour parer aux départs à la retraite prévus.

Ce dont on a besoin pour suffisamment pourvoir en ressources la fonction de sécurité ferroviaire dans cette conjoncture est avant tout une décision du gouvernement de

débloquer les ressources supplémentaires nécessaires. Ce n'est qu'à cette condition que Transports Canada pourra planifier la création d'une capacité nouvelle et renouveler ses effectifs et son savoir-faire.

Recommandation 6 :

Si le gouvernement est prêt à débloquer les ressources nécessaires pour renouveler et élargir le potentiel de sécurité ferroviaire de Transports Canada, le Ministère doit :

- **élaborer un plan des ressources humaines de trois à cinq ans pour assurer le renouvellement des effectifs et du savoir-faire au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire et dans les bureaux régionaux, en attachant particulièrement d'importance au recrutement et à l'acquisition des compétences que nécessite un régime moderne de gestion de la sécurité axé sur le rendement;**
- **élaborer un plan connexe pour assurer la prestation suffisante de services d'inspection et autres dans les régions, et subvenir ainsi aux besoins des provinces en vertu d'accords d'harmonisation conclus avec le gouvernement fédéral;**
- **prendre l'engagement de repenser sa façon d'aborder les inspections, les vérifications et les enquêtes de manière à répartir les compétences et le temps des inspecteurs et d'autres professionnels de Transports Canada afin de répondre aux besoins de l'industrie et du public en matière de sécurité en vertu d'un régime de sécurité axé sur le rendement.**

Enjeu 7 : Renforcer la démarche d'évaluation/gestion des risques

Comment faire évoluer le régime de sécurité ferroviaire pour qu'il accorde plus d'importance à l'évaluation et à la gestion des risques.

Tout au long de nos discussions avec bon nombre des protagonistes et à l'issue de la lecture d'autres études préparées pour le Comité, nous avons constaté l'importance systématique que l'on attache à la sécurité par le biais de l'évaluation et de la gestion des risques. Dans bien des cas, cela est perçu comme faisant partie intégrante de toute l'approche axée sur le rendement sur laquelle repose la *LSF*.

Un certain nombre de provinces ont par exemple demandé à Transports Canada d'affecter ses moyens limités, comme les inspecteurs des voies, là où ils ont le plus de chances d'avoir le maximum d'impact sur l'atténuation des risques. Elles ont rejeté l'idée d'une approche uniforme entre les régions géographiques, les chemins de fer, etc. et ont émis l'opinion qu'il fallait tenir compte d'un ensemble de facteurs plus complexe dans la planification de la prévention des accidents et l'atténuation de leurs conséquences. Ainsi, ont-elles affirmé, il faut accorder la plus haute priorité aux mesures de sécurité dans les zones où les chemins de fer circulent à proximité de paysages écologiquement vulnérables comme les cours d'eau et où le potentiel d'intervention est limité (p. ex. dans les régions éloignées).

Pour y arriver, il faudra une démarche beaucoup plus complexe et certains ont laissé entendre que Transports Canada ne possède pas actuellement la capacité d'analyse et de gestion nécessaire pour mettre en œuvre une approche approfondie axée sur les risques. Comme nous l'avons vu plus haut, l'acquisition des ressources humaines nécessaires à l'administration centrale et dans les régions sera une difficulté de taille.

En particulier, l'évaluation des risques et l'analyse des impacts constituent un segment de plus en plus important du processus d'établissement des règles. On nous a dit que Transports Canada devait consacrer plus de ressources à cette tâche et que, dans le cadre d'une méthode d'approbation plus transparente, le Ministère doit faire part des résultats pour expliquer ses décisions¹⁸.

Analyse et recommandation

La nécessité d'attacher plus d'importance à l'évaluation et à la gestion des risques est admise par pratiquement tous ceux et celles avec qui nous nous sommes entretenus au sein de Transports Canada et parmi les autres protagonistes. Comme nous l'avons vu à la question précédente, le principal obstacle semble résider dans la pénurie de ressources humaines suffisantes possédant les compétences et les connaissances nécessaires au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire et dans les régions du Ministère.

Recommandation 7 :

Nous recommandons d'accorder la priorité au recrutement et à l'acquisition, au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et des directions de transport de surface dans les régions, des techniques d'analyse et de gestion nécessaires à un système de gestion de la sécurité moderne axé sur les risques.

Enjeu 8 : Améliorer la surveillance et la vérification

Comment s'assurer que la surveillance et la vérification par Transports Canada des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) reflètent les pratiques exemplaires de la sécurité des transports et les normes de vérification professionnelle qui conviennent.

L'industrie du transport ferroviaire et d'autres intervenants reprochent à Transports Canada la façon dont il surveille et dont il vérifie régulièrement les systèmes de gestion de la sécurité (SGS) dont doivent être pourvus tous les chemins de fer de compétence fédérale (et beaucoup de compétence provinciale).

Un certain nombre de reproches sont adressés à la façon dont Transports Canada procède aux vérifications des SGS, qui est loin de respecter les normes et les pratiques reconnues dans le secteur des transports. Les chemins de fer ont suggéré de publier des critères de vérification, d'échanger avec eux un projet de rapport de vérification pour en discuter et leur permettre de réagir à ses conclusions. Les compagnies affirment qu'au cours de certaines vérifications clés, rien de tout cela n'est fait. Elles ajoutent par ailleurs que Transports Canada ne fait pas toujours la distinction entre les fonctions d'inspection et de vérification.

¹⁸ Voir analyse plus haut du processus d'établissement des règles (à partir de la page 27).

Nous avons également entendu exprimer l'opinion, par tout un éventail de personnes à l'extérieur de l'industrie, que le niveau global de surveillance du réseau ferré par Transports Canada est insuffisant. Cette impression peut néanmoins reposer sur d'anciens points de vue selon lesquels les inspections du gouvernement sont le seul véritable moyen d'assurer la sécurité. Nous avons recueilli des critiques selon lesquelles la fonction de vérification et son suivi ne sont pas suffisamment rigoureux pour cerner les problèmes et assurer la mise en place par les compagnies des mesures nécessaires.

Analyse et recommandation

La réponse aux observations formulées sur les vérifications de Transports Canada est essentiellement une tâche de gestion et peut nécessiter un renforcement du potentiel de vérification de la Direction générale. Ce n'est pas une question de modification statutaire ou de réforme politique, pour autant que nous sachions. Nous croyons savoir que des efforts ont déjà été amorcés au sein de Transports Canada pour raffermir cette approche et que l'on pourra faire appel à des experts des secteurs du transport maritime et du transport aérien de Transports Canada pour mieux cerner les besoins de la sécurité ferroviaire.

Recommandation 8 :

Que Transports Canada veuille à ce que les pratiques de vérification de la Direction générale de la sécurité ferroviaire respectent les normes professionnelles des vérifications dans la fonction publique, telles qu'elles sont comprises par les autorités fédérales compétentes, de même que les exigences spécialisées des vérifications de sécurité dans le secteur des transports, telles qu'elles sont menées par les directions du transport maritime et du transport aérien de Transports Canada.

Quant aux préoccupations suscitées par la surveillance assurée par Transports Canada, nous sommes d'avis qu'il faut y répondre par un effort général et concerté pour bâtir un régime moderne de gestion de la sécurité avec les ressources humaines et la volonté de le faire fonctionner. En bref, la réponse n'est pas un plus grand nombre d'inspecteurs ou un retour aux démarches prescriptives d'autrefois, mais un engagement plus profond à l'égard des principes de la *LSF*.

Enjeu 9 : Fournir des directives fonctionnelles efficaces aux régions

De quelle façon Transports Canada peut offrir des directives claires et efficaces pour assurer l'application uniforme de la politique de sécurité à travers tout le Canada tout en conférant à ses bureaux régionaux la flexibilité nécessaire pour qu'ils puissent s'adapter aux impératifs d'exploitation de différents chemins de fer et aux caprices de la géographie, de l'économie et de la politique provinciale.

Les personnes interrogées nous ont parlé de nombreux problèmes d'incohérence dans l'interprétation et l'application des règles, des règlements et des politiques à travers le Canada.

Un grand nombre des personnes interrogées estiment que les cinq régions de Transports Canada doivent bénéficier de directives plus précises de la part d'Ottawa au sujet de l'interprétation et de l'application des politiques, des règles et des règlements. Elles

affirment que les différentes régions ont tendance à concevoir leurs propres versions de la politique de sécurité. Elles craignent également que les régions recherchent la conformité de différentes façons et avec des niveaux de rigueur différents. Par exemple, certaines semblent plus prêtes que d'autres à tenter des poursuites aux termes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Pour ce qui est du revers de la question, nous avons entendu dire qu'il était important que les régions jouissent d'un niveau appréciable de souplesse dans l'application des règles compte tenu des conjonctures fort différentes qui existent à travers le Canada. Personne ne réclame un régime de sécurité ferroviaire totalement unifié dicté par Ottawa – tous admettent qu'il est indispensable que le régime de sécurité soit assuré par les régions qui doivent pour cela bénéficier des pouvoirs et des ressources nécessaires et qui sont le mieux à même de déterminer la façon dont les règles et les règlements doivent être appliqués pour obtenir les meilleurs résultats possibles.

Tous reconnaissent la tension entre le besoin de directives centrales pour assurer l'uniformité et le besoin pour les régions de disposer d'une certaine marge pour agir comme elles l'entendent dans différentes situations. La façon de résoudre cette tension suscite des désaccords.

Analyse et recommandation

L'idée a été avancée plusieurs fois que la réglementation des chemins de fer de compétence fédérale et, en particulier, des transporteurs nationaux, serait à la fois plus facile et plus homogène si elle était assurée sous l'autorité hiérarchique directe d'Ottawa. C'est ainsi que fonctionnent les secteurs du transport maritime et du transport aérien de Transports Canada. Selon une telle approche, les membres des régions responsables du régime de surveillance de la réglementation relèveraient directement de l'administration centrale.

Nous ne sommes pas du tout convaincus qu'une mesure aussi draconienne s'impose pour répondre aux vœux des intéressés. Au contraire, nous pensons que la réponse à ce problème réside dans l'établissement d'accords et de relations de travail capables de satisfaire à la fois au besoin de voies hiérarchiques limpides et de directives politiques claires pour le personnel de terrain.

La question fondamentale qui se pose ici est l'équilibre classique entre les pouvoirs hiérarchiques et les pouvoirs fonctionnels, qui a une incidence sur les activités régionales d'un ministère fédéral. Il est pratiquement inévitable que les gestionnaires des régions d'un organisme décentralisé soient confrontés à ce genre de rapports hiérarchiques. Il n'existe pas de façon *a priori* de régler la question dans un cas précis et certainement pas une solution purement structurelle. L'expérience démontre que la surcentralisation conduit à la rigidité dans l'application des programmes, alors qu'une autonomie et une flexibilité régionales excessives peuvent aboutir à de sérieuses incohérences dans l'exécution des programmes à travers le pays.

La difficulté qui se pose à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada consiste à définir clairement et à mettre en œuvre avec efficacité un système qui concilie le besoin :

- a) d'un ensemble clair de règles et de principes élaborés et mis en œuvre par les compagnies et appliqués par l'organe de réglementation de la même façon à travers tout le Canada;
- b) que ces règles soient appliquées d'une manière qui respecte les profondes disparités qui caractérisent la géographie, la situation économique, la situation politique et d'autres circonstances dans les différentes régions du pays.

Ce que nous recommandons n'a rien de nouveau ni d'exceptionnel pour la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada. Cela consiste à assurer le bon fonctionnement des dispositions en vigueur au lieu de rechercher une solution structurelle qui ne fera qu'aboutir à un nouvel ensemble de problèmes.

Recommandation 9 :

- a. **Que l'administration centrale de Transports Canada (c.-à-d. la Direction générale de la sécurité ferroviaire) réaffirme la responsabilité qui lui incombe actuellement de fournir des directives fonctionnelles aux régions. À cette fin, elle doit :**
 - être équipée et habilitée à élaborer un cadre de directives politiques claires sur les questions relatives aux règles et aux règlements de sécurité ferroviaire;
 - fournir ces directives régulièrement aux bureaux régionaux;
 - tenir les gestionnaires régionaux responsables de leurs actions dans ce cadre.
- b. **Que, conformément aux attentes actuelles, les régions soient autorisées à gérer avec une marge raisonnable le cadre de politiques et de règles fourni par l'administration centrale, mais qu'elles soient tenues responsables par la Direction générale de la sécurité ferroviaire des écarts régionaux par rapport à la politique nationale.**

Pour trouver le juste équilibre entre les pouvoirs de l'administration centrale et ceux des bureaux régionaux, il faut avant tout des communications claires et régulières – dans les deux sens. L'administration centrale doit écouter et fournir des directives, tandis que les régions doivent prendre part activement au dialogue. Il n'est pas juste que les régions se voient confier le soin d'interpréter la *Loi* à leur façon, ou les règlements ou les règles établis en vertu de la *Loi*, ou encore le règlement d'exploitation des chemins de fer nationales. Pas plus d'ailleurs que l'administration centrale ne doit élaborer des politiques, des règles ou des règlements sans consulter les régions touchées.

Enjeu 10 : Rationaliser les pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire

Comment régulariser et éclaircir la délégation de pouvoirs aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire tout en préservant leur rôle pour faire face aux problèmes de sécurité névralgiques.

Au cours de nos entretiens, nous avons entendu un certain nombre d'observations sur les pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire (ISF). Certains pensent que les

inspecteurs n'ont pas assez de comptes à rendre, mais d'autres se félicitent qu'ils soient capables d'agir rapidement et de manière autonome face à une question de sécurité. Nous avons également entendu dire indirectement que les pouvoirs des ISF risquent d'entrer en conflit avec ceux du DG de la Sécurité ferroviaire. De nombreux agents des régions et de l'administration centrale sont désignés comme ISF.

En vertu de l'article 28 de la *LSF*, les inspecteurs sont investis du pouvoir de recueillir des renseignements, de pénétrer dans des locaux, de recueillir des preuves, etc. En vertu de l'article 31, ils ont le pouvoir d'émettre des avis et des ordres d'urgence lorsqu'ils estiment que des installations et des matériels ferroviaires, des passages, à niveau, des véhicules font planer une menace contre la sécurité ferroviaire. Même si les ISF peuvent agir de manière autonome, le ministre peut examiner, confirmer, modifier ou révoquer un ordre émis par un ISF aux termes de l'article 31. Signalons que les pouvoirs des ISF ne sont pas délégués par le ministre mais que les nominations des ISF sont faites par le ministre au nom du DG de la Sécurité ferroviaire.

En outre, les articles 32 et 33 de la *LSF* confèrent au ministre les pouvoirs d'ordonner l'enlèvement ou la modification d'installations ferroviaires non conformes et d'émettre des injonctions ayant une durée de validité d'au plus six mois. Ces pouvoirs sont délégués au DG de la Sécurité ferroviaire.

Nous avons constaté peu d'appui pour la notion selon laquelle des « inspecteurs sans scrupules » font planer un sérieux problème sur le régime de sécurité ferroviaire. Certains intervenants se sont dits préoccupés par le fait que les pouvoirs des inspecteurs de la sécurité aient été invoqués de manière inappropriée dans un cas particulier, même si la plupart de ceux avec qui nous sommes entretenus estiment qu'il s'agit d'un cas rare et qu'il existe des mécanismes dans la loi pour prendre des mesures correctrices.

À vrai dire, peu de gens à l'extérieur du Ministère avaient réfléchi au rôle des ISF sur le plan de la délégation des pouvoirs. Leurs inquiétudes ont plus trait à la question de savoir si Transports Canada dispose des ressources nécessaires pour dépêcher des inspecteurs ferroviaires quand ils sont nécessaires, et s'il y a suffisamment d'inspecteurs pour couvrir les vastes régions géographiques dont les bureaux régionaux assument la responsabilité. Une autre préoccupation a trait à la question de savoir si, après avoir décelé un problème et émis un ordre, l'ISF (ou plus généralement Transports Canada) dispose des instruments coercitifs nécessaires pour assurer la conformité.

Nous croyons savoir qu'au sein de Transports Canada, certains s'inquiètent des risques de recoupements des compétences entre les inspecteurs de la sécurité ferroviaire dans les régions et à l'administration centrale¹⁹. Nous n'avons toutefois pas entendu exprimer cette opinion directement.

Analyse et recommandation

On nous a signalé que des problèmes sont survenus à l'occasion lorsqu'un inspecteur est censé avoir exercé ses pouvoirs d'une manière qui ne cadre pas avec les pratiques en

¹⁹ Silverstone estime qu'une répartition plus claire des pouvoirs selon laquelle les régions exerceraient les pouvoirs en vertu de l'article 31 (ISF) tandis que l'administration centrale exercerait les pouvoirs conférés par les articles 32 et 33 serait plus appropriée (paragraphe 358-360).

vigueur ailleurs dans le pays, ou à l'encontre de ce qui est jugé approprié, soit par la compagnie touchée, soit par ses supérieurs dans la région ou à Ottawa.

Aux termes de la *LSF*, les inspecteurs de la sécurité ferroviaire désignés par le ministre se voient conférer des pouvoirs directement par la *Loi*. Ce n'est pas la pratique habituelle en vertu de laquelle les pouvoirs sont conférés par la *Loi* à un ministre qui, à son tour, les délègue à des fonctionnaires de son ministère. Mais ce n'est pas une situation exceptionnelle. Il y a plusieurs exemples de lois fédérales qui confèrent des pouvoirs de la même manière, y compris aux fonctionnaires de l'immigration.

On peut néanmoins arguer que les inspecteurs de la sécurité ferroviaire devraient recevoir leurs pouvoirs en vertu des délégations ministérielles normales de la part du ministre des Transports par le truchement du sous-ministre et d'autres fonctionnaires. Nous proposons de solliciter les conseils d'un juriste en la matière et, selon l'issue, d'envisager d'apporter des modifications à la *Loi*.

Mais, ce qu'il y a de plus urgent, c'est le besoin d'offrir un contexte homogène dans lequel les ISF doivent exercer leurs pouvoirs, peu importe la manière dont ils leur sont conférés. Même s'il faut à tout prix préserver le pouvoir d'un inspecteur d'émettre des avis afin d'ordonner un écart par rapport aux procédures d'exploitation, ou même d'obliger une compagnie à cesser ses activités, pour régler les questions de sécurité urgentes sur-le-champ, ce pouvoir doit être exercé dans un cadre national homogène de politique et de lignes directrices. Cela ne semble pas être le cas à l'heure actuelle.

Recommandation 10 :

- a. Solliciter l'avis d'un juriste pour savoir s'il faut modifier la *LSF* de manière à ce que les pouvoirs de l'inspecteur lui soient conférés par le ministre en vertu de la délégation normale de pouvoirs émanant du sous-ministre et des rangs sous lui.**
- b. Quelle que soit l'issue, que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada élabore un cadre de politique et de lignes directrices nationales régissant l'exercice des pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire et veille à ce que ce cadre soit transmis et respecté.**

Cela, nous semble-t-il, préservera les pouvoirs immédiats de l'inspecteur pour régler les questions urgentes de sécurité tout en respectant le pouvoir légitime du Ministère d'assurer l'uniformité de l'application de règles et de remédier à l'abus éventuel de ce pouvoir.

Enjeu 11 : Éviter les retards inutiles dans le processus de réglementation

Comment faire face aux longs retards dans certains processus de réglementation.

Nous avons entendu maintes allusions aux retards qui peuvent survenir dans l'élaboration et l'approbation des règlements au sujet des questions de sécurité. Le problème est d'autant plus aigu que les questions sont complexes et qu'il y a de nombreux intervenants dont les intérêts divergent, comme c'est le cas de l'exemple le plus souvent mentionné, le *Règlement sur les passages à niveau* (RTD 10). Ce règlement est en cours d'élaboration depuis plus de 10 ans. Et, selon les représentants provinciaux qui ont soulevé la question, il est pratiquement terminé depuis au moins deux ans, mais n'a toujours pas été adopté.

Certains pensent que le principal obstacle en l'occurrence a trait au coût élevé de mise en œuvre de ce règlement.

Plus généralement, plusieurs appels ont été lancés à Transports Canada pour qu'il examine le processus de réglementation à la lumière de la tendance générale à la rationalisation de la réglementation.

Analyse et recommandation

Le fait qu'il ait fallu tant d'années pour que certains règlements soient élaborés est considéré par certains comme une preuve que Transports Canada n'est pas en mesure ou refuse de réglementer de manière efficace dans les délais voulus. Nous n'avons aucune preuve qui étaye une conclusion aussi tranchée. À vrai dire, nous savons qu'il peut falloir du temps pour consulter les divers intérêts dans une situation de réglementation complexe. Dans la mesure, cependant, où le processus est prolongé faute de ressources ou à cause de problèmes de procédure, Transports Canada doit faire tout ce qu'il peut pour remédier à la situation.

Même s'il est vrai que l'éventuel coût de mise en œuvre du *Règlement sur les passages à niveau* fait hésiter le Ministère à boucler le processus, nous estimons que le problème doit être réglé directement au lieu d'être sans cesse remis à plus tard. Nous avons entendu des suggestions selon lesquelles des solutions moins coûteuses pourraient être conçues qui, même si elles ne permettent pas d'optimiser la situation, marqueraient une nette amélioration par rapport aux simples panneaux avertisseurs qui existent actuellement à de nombreux passages à niveau.

Si certains règlements ont pris tant de temps, il incombe sans conteste à l'industrie, aux provinces ou aux membres du public que la question intéresse d'attirer l'attention du ministre sur ce problème. Le sous-ministre et ses fonctionnaires pourront alors prendre les mesures nécessaires pour faire avancer le processus. Toute autre solution « systémique » de ce problème d'un rythme excessivement lent entraînera plus de problèmes qu'elle n'en réglera.

Recommandation 11 :

Que Transports Canada prenne des mesures pour s'assurer qu'il élabore promptement les règlements dont il a la responsabilité et, en particulier :

- **qu'il prenne note des préoccupations des intervenants au sujet du rythme du processus de réglementation dans certains cas;**
- **qu'il engage des investissements prudents et nécessaires dans le potentiel politique et juridique afin d'accélérer le processus;**
- **qu'il règle directement les questions sous-jacentes comme les coûts de mise en œuvre, de manière transparente et dans un esprit de consultation.**

D. Éclaircir les rôles et les relations des représentants fédéraux

Enjeu 12 : Redéfinir les rôles en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données

Établir s'il est nécessaire de modifier les responsabilités respectives de Transports Canada et du Bureau de la sécurité des transports en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données.

L'une des questions que l'on nous a expressément demandé d'étudier a trait aux responsabilités relatives à la collecte et à l'analyse des données sur les accidents et les incidents ferroviaires. En vertu des dispositions en vigueur, il s'agit avant tout du ressort du Bureau de la sécurité des transports, même si la question revêt une profonde importance pour Transports Canada en vertu du rôle que lui confère la *LSF* de gérer un régime de sécurité axé sur le rendement pour les chemins de fer du Canada. Manifestement, même si le BST et Transports Canada portent un intérêt commun à bon nombre des types de données qui sont ou qui pourraient être recueillies, leurs responsabilités respectives signifient que leurs besoins en matière d'informations sont radicalement différents.

Comme nous l'avons constaté lors des entrevues, la question de la collecte et de l'analyse des données suscite des opinions très arrêtées chez quantité de représentants des provinces et de l'industrie du transport ferroviaire. C'est également une question soulevée dans plusieurs des études réalisées dans le cadre de l'Examen²⁰. Le problème a souvent été qualifié d'absence de coordination entre le BST et Transports Canada.

Pour ce qui est de la collecte redondante d'informations, certaines provinces affirment que pratiquement les mêmes informations doivent être soumises à trois reprises : a) au BST; b) à Transports Canada; et enfin c) aux autorités provinciales. Une province a même déclaré que les mêmes informations devaient être soumises à la société mère américaine d'un chemin de fer d'intérêt local. Les provinces ont fait observer qu'il ne s'agissait pas simplement de soumettre des copies des mêmes informations à plusieurs lieux différents. En fait, chacun des organismes qui a besoin d'informations sur les accidents, les incidents et les conditions d'exploitation a des besoins, des définitions et des formats différents. Manifestement, affirment-ils, il faut faire quelque chose pour éclaircir et simplifier les rapports prescrits.

Une autre doléance, formulée principalement par les chemins de fer, a trait aux besoins de données de Transports Canada qui ne font pas seulement double emploi avec certaines des données du BST mais qui sont essentiellement ponctuelles. Ceux qui fournissent des données au Ministère aimeraient conclure des dispositions en vue de la présentation régulière de rapports; ils ont indiqué par exemple qu'ils n'auraient aucune difficulté à fournir des données prédéfinies tous les trimestres. Ce qu'ils trouvent contrariant, ce sont les demandes imprévues et urgentes qu'ils reçoivent de la part de Transports Canada en vue d'obtenir des données qui peuvent déjà avoir été fournies au BST des mois auparavant.

²⁰ Notamment dans « Un examen de l'obligation prescrite aux chemins de fers canadiens des Systèmes de gestion de la sécurité », SMS Aviation Safety, « État de la sécurité ferroviaire au Canada », CPCS Transcom, et « Mesure du rendement de la sécurité ferroviaire », QGI Consulting.

Même si les personnes interrogées comprennent que les besoins du BST et ceux de Transports Canada sont forcément différents, en raison des rôles fondamentalement différents qu'ils jouent en matière de sécurité, elles ont également le sentiment qu'on pourrait en faire plus pour élaborer une seule norme au sujet des données à signaler, pour que les deux organismes puissent extraire d'un même rapport les données dont ils ont respectivement besoin. À tout le moins, les intervenants aimeraient que les exigences en matière de données soient coordonnées et le plus cohérentes possible.

Mais, surtout, on a exprimé l'opinion que Transports Canada ne recueillait pas les données *nécessaires* pour donner un tableau exact de la sécurité ferroviaire, pas plus qu'il ne surveillait ou réglementait les systèmes de gestion de la sécurité. Ces préoccupations sont abordées en détail dans d'autres études²¹. Certes, les provinces comme l'industrie aimeraient que l'on institue un processus pour examiner et coordonner les besoins de données, processus auquel elles pourraient pleinement participer.

D'autres déplorent que les diverses autorités ne soient pas assez transparentes et ouvertes dans la gestion des données ou dans l'échange des résultats de leurs analyses. En particulier, les provinces déplorent que, bien qu'elles déploient des efforts considérables pour soumettre des données sur les accidents et les incidents aux instances fédérales, les rapports qui en découlent ne comportent pas de statistiques provinciales; cela empêche les fonctionnaires provinciaux d'expliquer le bilan de sécurité des chemins de fer qui relèvent de leur compétence.

Au nombre des préoccupations qui ont été formulées lors des entrevues :

- pour les chemins de fer d'intérêt local de compétence provinciale, le besoin d'informations sur les incidents et les accidents mineurs est apparemment tellement détaillé qu'il est pratiquement impossible aux autorités provinciales de jamais fermer un dossier²²;
- les chemins de fer craignent que, sans protection suffisante, les données qu'ils fournissent ne se retournent contre eux dans des poursuites ou des actions en justice. Bien que cela ait une incidence sur la collecte de données précises, il s'agit plus d'une question de confiance dans le cadre des relations élargies entre TC et le secteur privé;
- plusieurs ont affirmé que les traditions des deux principaux chemins de fer quant à la fourniture de données sont à ce point différentes qu'il est pratiquement impossible de comparer les données qu'ils soumettent²³. Il s'agit manifestement d'une question importante qu'il y a lieu de régler dans le cadre d'un processus de consultation sur le remaniement du système de données sur la sécurité ferroviaire.

²¹ « Mesure du rendement de la sécurité ferroviaire », QGI Consulting, et « Un examen de l'obligation prescrite aux chemins de fers canadiens des Systèmes de gestion de la sécurité », SMS Aviation Safety Inc.

²² Cela s'inscrit dans une préoccupation plus générale selon laquelle les règles et les règlements qui émanent d'Ottawa sont mal adaptés aux besoins des chemins de fer plus petits.

²³ L'un des deux chemins de fer est perçu comme ayant une approche « libérale » de longue date en ce qui concerne la fourniture de renseignements, alors que l'on considère que l'autre fournit des données sur les incidents de façon plus « parcimonieuse ».

Analyse et recommandation

Une étude réalisée par SMS Aviation Safety pour le Comité consultatif sur l'Examen de la LSF propose une analyse détaillée des contrariétés éprouvées par l'industrie à l'égard de l'incapacité apparente du Ministère à aborder le Règlement sur le SGS dans l'esprit qui convient – c'est-à-dire comme une question de *rendement* de la sécurité lié aux activités plutôt que comme un simple *processus* de sécurité.

L'une des conclusions de l'étude de SMS Aviation Safety est la nécessité pour Transports Canada de recueillir et d'analyser de manière uniforme les données et les informations sur la sécurité provenant de tout le Canada. Ce n'est que si le Ministère a accès à des ensembles de données détaillés, et qu'il acquiert la capacité de les comprendre, de les échanger et d'élaborer une politique en s'appuyant dessus, que la surveillance et la réglementation des SGS seront possibles.

La question des rôles respectifs de Transports Canada et du BST à l'égard de la collecte et de l'analyse de données liées à la sécurité n'est pas simple. Chaque organisme a ses propres besoins de données – le BST, au sujet des accidents pour ses enquêtes sur les accidents, et Transports Canada, pour savoir ce que les compagnies font et quels accidents et incidents elles enregistrent, et également pour le Règlement sur le SGS et à d'autres fins. Immanquablement, il y a d'importants secteurs qui se recoupent et que les deux organismes devront régler en collaborant ensemble et en écoutant attentivement ce que les autres parties intéressées ont à dire.

Si l'on tient compte de tous ces éléments, et qu'on y ajoute les contrariétés exprimées par les exploitants à l'égard du manque d'uniformité des données nécessaires et des rapports exigés, voici les recommandations que nous pouvons formuler :

Recommandation 12 :

- a. Que Transports Canada crée son propre centre de collecte et d'analyse des données pour assurer la surveillance efficace et réglementer les systèmes de gestion de la sécurité (SGS).**
- b. Que, dans toute la mesure du possible, Transports Canada et le BST harmonisent leurs exigences en matière de données pour que les besoins des deux organismes soient satisfaits moyennant le minimum de duplication ou de confusion inutile pour les entités et les intervenants qui soumettent des rapports.**
- c. Que Transports Canada, après avoir consulté les intervenants, adopte un calendrier régulier de rapports de données qui permette aux compagnies de fournir régulièrement des informations de manière à répondre aux besoins de l'organe de réglementation et qui n'impose pas de fardeau inutile aux entités chargées de préparer des rapports. Les demandes d'informations ponctuelles ou les demandes non justifiées doivent être minimisées.**
- d. Que les données nécessaires reposent sur les principes émanant des consultations avec les compagnies et les provinces et que les résultats de l'analyse des données soient échangés de manière beaucoup plus complète et libre.**

Enjeu 13 : Éclaircir les rôles dans l'application du Code canadien du travail

Est-il nécessaire d'éclaircir ou de rajuster les responsabilités entre Transports Canada et Ressources humaines et Développement social Canada (Programme du travail) en ce qui concerne l'application de la Partie II du Code canadien du travail, ou faut-il élargir le rôle de Transports Canada dans cette sphère pour qu'il englobe le personnel sédentaire des compagnies de chemin de fer (p. ex. les équipes d'entretien des voies)?

Pour les employés itinérants, la Partie II du *Code canadien du travail (CCT II)* et le *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (trains)* qui s'y rattache sont appliqués par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada en vertu des pouvoirs délégués par RHDSC. En revanche, pour les employés sédentaires des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, comme ceux qui sont préposés à l'entretien des voies et à la réparation des wagons et des locomotives, le *CCT II* et le *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (trains)* sont appliqués par Programme du travail de RHDSC.

Selon RHDSC, la séparation des employés en groupes sédentaires et itinérants n'a pas été difficile, car les rôles respectifs sont décrits dans un protocole d'entente (PE) conclu entre Programme du travail et Transports Canada. Les deux ministères estiment que la formule donne des résultats probants.

Les syndicats et certaines provinces ont néanmoins suggéré que la division actuelle des responsabilités entraîne des incertitudes et des lacunes de couverture. Certains ont déclaré par exemple que les responsabilités pourraient être éclaircies si elles étaient regroupées en élargissant le rôle de Transports Canada pour qu'il englobe le personnel ferroviaire sédentaire (c.-à-d. les équipes préposées à l'entretien des voies).

Analyse et recommandation

Nous n'avons pas été en mesure d'étudier la question plus avant et ne pouvons donc pas évaluer le bien-fondé des préoccupations formulées au sujet de la division actuelle des responsabilités entre Transports Canada et RHDSC. C'est pourquoi nous ne disposons pas de preuves suffisantes pour étayer la conclusion qu'un changement spécifique de pouvoirs, délégués ou autres, soit nécessaire à l'heure actuelle.

Même si plus d'un syndicat a déclaré que les intérêts des membres n'étaient pas suffisamment protégés en vertu de la formule actuelle, nous avons entendu d'autres opinions selon lesquelles le système actuel donne de bons résultats dans la pratique et qu'aucun changement n'est justifié. Il nous semble que le moment soit venu pour les deux ministères d'examiner les questions entre eux et avec les principaux intervenants.

Recommandation 13 :

Nous recommandons à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et aux responsables du Programme du travail de RHDSC d'analyser leurs dispositions relatives à l'administration de la Partie II du *Code canadien du travail* en consultation avec les syndicats et les compagnies de chemin de fer concernés et d'y apporter les changements nécessaires pour assurer la couverture complète des employés des compagnies de chemin de fer, aussi bien à bord qu'en dehors des trains.

Enjeu 14 : Faut-il remplacer le certificat d'aptitude de l'OTC?

Faut-il délaissier le régime actuel de certificat d'aptitude des chemins de fer de compétence fédérale au profit d'un Permis d'exploitation qui prescrirait des examens et des inspections de sécurité et qui pourrait aboutir à la suspension du permis en cas d'infraction grave?

Le Comité consultatif nous a demandé d'étudier sur le plan de la régie la question de la gestion de la sécurité et, en particulier, le fait que les certificats d'aptitude permettant d'exploiter un chemin de fer délivrés par l'Office des transports du Canada ne reposent pas directement sur des paramètres de *capacité* ou de *sécurité*, mais qu'ils reflètent essentiellement l'à-propos des arrangements financiers et de la protection d'assurance d'une compagnie de chemin de fer.

Il y a une participation de Transports Canada à ce processus sur le plan de la sécurité, mais elle est très limitée. En vertu du Règlement sur le SGS ferroviaire, un système de gestion de la sécurité préliminaire doit être soumis au moins 60 jours avant d'entreprendre l'exploitation d'un chemin de fer, et ce n'est qu'une fois que le système a été accepté par Transports Canada que le certificat d'aptitude peut être délivré par l'OTC.

Ce SGS préliminaire constitue le fondement des activités ultérieures de surveillance de la sécurité de l'exploitation du chemin de fer par Transports Canada. Transports Canada n'est cependant nullement tenu d'approuver le SGS sur le plan de l'efficacité; tout ce que l'on demande, c'est un plan qui respecte l'esprit du *Règlement*²⁴. À vrai dire, Transports Canada n'examine pas en profondeur le plan du SGS avant que le moment ne vienne de procéder à une vérification de sécurité, ce qui prend souvent plusieurs années.

La principale solution de rechange au certificat d'aptitude en vigueur consisterait à adopter le modèle d'un *Certificat* ou d'un *Permis d'exploitation* qui serait délivré par Transports Canada (et non par l'OTC) en fonction des inspections portant sur certaines obligations de sécurité. Un tel permis pourrait être refusé ou ultérieurement retiré pour des motifs de sécurité, comme c'est l'usage dans le secteur du transport aérien. À vrai dire, un certain nombre de provinces ont adopté l'approche du permis d'exploitation pour les chemins de fer qui relèvent de leur compétence.

Seules quelques-unes des personnes interrogées avaient des choses à dire sur cette question. Celle-ci concerne principalement les nouveaux chemins de fer (ou les chemins de fer remis en activité). Ces personnes ont également fait observer que les provinces ont généralement recours à la formule du permis d'exploitation, comme dans les secteurs du transport maritime et du transport aérien de Transports Canada. Toutefois, la question n'est pas jugée hautement prioritaire en soi; elle constitue en revanche un élément d'une remise à niveau plus vaste de toute l'approche de gestion de la sécurité.

Nous remarquons que l'étude de Silverstone sur le Cadre de réglementation traite de ces questions et propose des recommandations²⁵. L'étude sur le Cadre souligne également certains problèmes de définition de compétence, en ce qui a trait à la délivrance d'un

²⁴ « Un examen de l'obligation prescrite aux chemins de fers canadiens des Systèmes de gestion de la sécurité » (version 1.0), SMS Aviation Safety Inc., juillet 2007. Voir section 2.

²⁵ « Cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada », Deana Silverstone, juillet 2007. Voir section 2.5 et recommandations 19 à 21.

certificat d'aptitude²⁶. De fait, la délivrance d'un certificat d'aptitude par l'OTC est une décision qui signifie que le chemin de fer en question est de compétence fédérale. Mais il y a certaines incohérences entre la définition de compétence employée dans la *LSF* et celle que l'on trouve dans la *LTC*. Même si nous n'avons pas rencontré ce problème exact lors de nos entrevues, nous avons entendu diverses observations sur le besoin d'éclaircir la détermination des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Analyse et recommandation

Le régime actuel en vertu duquel l'OTC délivre un certificat d'aptitude (CDA) à un nouveau chemin de fer n'a manifestement qu'un impact mineur sur la sécurité. Essentiellement, le CDA indique simplement que le chemin de fer est de compétence fédérale, qu'il a certains moyens financiers pour être exploité et qu'il a contracté une police d'assurance suffisante. Cela est conforme au mandat économique de l'OTC.

Le Règlement sur le SGS ferroviaire prescrit cependant qu'avant que son exploitation ne puisse débiter, un chemin de fer doit être doté d'un système de gestion de la sécurité. Le problème est que, jusqu'à présent, seul un examen superficiel du SGS a été mené par Transports Canada. Ce n'est pas avant que les inspections aient eu lieu et qu'une vérification du SGS du chemin de fer ait été réalisée, ce qui peut prendre plusieurs années, que l'on procède à une authentique surveillance des questions de sécurité de ce chemin de fer.

Même si cela n'est pas qualifié de problème majeur par beaucoup de ceux avec qui nous nous sommes entretenus, nous sommes d'avis que cela constitue une lacune potentiellement grave dans le système de sécurité. Le problème pourrait être réglé relativement simplement, sans besoin d'une réforme de la législation ou de la réglementation, sous réserve que Transports Canada adopte tout simplement une *politique* d'examen du fond des règles de sécurité d'un nouveau chemin de fer, *avant* d'autoriser que son exploitation ne commence.

Il est plus difficile de savoir si le Certificat d'aptitude délivré par l'OTC devrait céder la place à un Permis d'exploitation délivré par Transports Canada. Une telle formule est utilisée dans d'autres modes de transport régis par le gouvernement fédéral et par la plupart des provinces pour les chemins de fer qui relèvent de leur compétence. Nous n'avons cependant pas entendu de nombreux arguments convaincants selon lesquels le pouvoir de refuser de délivrer un permis ou d'en révoquer un en cas de problème majeur contribuerait grandement à la capacité de l'organe de réglementation à améliorer la sécurité ferroviaire au Canada. Après avoir mûrement réfléchi à la question, nous en avons déduit qu'il n'était pas urgent de modifier la formule en vigueur.

Recommandation 14 :

Nous recommandons que Transports Canada adopte une politique d'évaluation approfondie du système de gestion de la sécurité de tout nouveau chemin de fer, avant d'approuver le commencement des services en vertu du Règlement sur le SGS.

²⁶ *Ibidem*, section 2.2 et recommandations 1 et 2.

E. Resserer la collaboration entre le fédéral et les provinces

Il existe trois types fondamentaux de dispositions fédérales-provinciales pour l'harmonisation de la sécurité ferroviaire dans les huit provinces qui comptent des chemins de fer :

- Le Québec et la Saskatchewan ont opté pour un modèle de consultation, en vertu duquel ils décident de la façon dont les diverses dispositions de leurs propres régimes de sécurité reflètent le régime de la *LSF*. La Saskatchewan, par exemple, utilise une combinaison de pouvoirs dans sa loi et des lignes directrices pour réglementer les chemins de fer d'intérêt local, et elle n'a pas recours aux règlements en tant que tels.
- La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse incorporent par renvoi des dispositions, des règlements et des règles de la *LSF* dans leurs propres régimes de réglementation en vertu des lois provinciales. Elles sous-traitent également les inspections à Transports Canada.
- L'Ontario se décrit comme la province qui utilise au maximum le régime de sécurité ferroviaire du fédéral afin d'éviter les dédoublements d'efforts. La province délègue essentiellement ses responsabilités en matière de sécurité à Transports Canada (à l'exception de l'Ontario Northland Railway, qui est réglementée séparément par la province).

Il importe de signaler que toutes les provinces privilégient une démarche harmonisée à l'égard de la sécurité ferroviaire pour les chemins de fer de compétence provinciale. Les questions soulevées par les personnes interrogées ont trait à la meilleure façon de faire fonctionner cette approche.

Enjeu 15 : Comment assurer le fonctionnement des diverses dispositions provinciales sur la sécurité ferroviaire

Les divergences actuelles entre les provinces empêchent-elles l'harmonisation efficace des responsabilités du fédéral et des provinces en matière de sécurité ferroviaire et, dans ce cas, que peut-on faire pour remédier à la situation?

Le Comité nous a demandé expressément de nous pencher sur la coopération entre le fédéral et les provinces dans le domaine de la réglementation, de la gestion et de la surveillance de la sécurité ferroviaire en vertu de la *LSF*. La première question est de savoir si les écarts actuels dans les dispositions entraînent des problèmes sur le plan de la régie.

Analyse et recommandation

Nous n'avons pas entendu d'opinions directes sur cette question de la part des personnes que nous avons interrogées, mais il ressort clairement de certaines des entrevues provinciales que les provinces ont des points de vue bien arrêtés sur la façon dont il faut régler les divisions de compétences et les relations. En d'autres termes, les dispositions en vigueur reflètent généralement une mûre réflexion de leur part.

Les dispositions relatives à la sécurité ferroviaire dans les provinces sont une vraie mosaïque avec des accords officiels dans certains cas et pas dans d'autres et des modes

de participation radicalement différents de la part de chaque province. Comme nous l'avons vu plus haut, il existe trois modèles de base d'harmonisation des régimes provinciaux avec le régime fédéral de sécurité ferroviaire, et il y a de nettes différences entre les provinces en ce qui concerne ces modèles.

Nous avons été frappés à l'occasion de nos entrevues par les différences qu'il y a dans les dispositions provinciales, de même que par les attitudes et les approches variables des provinces à l'égard des questions de sécurité. Nous n'avons cependant pas constaté que ces dispositions divergentes portaient forcément atteinte à l'efficacité de la gestion de la sécurité ferroviaire au Canada. Elles ajoutent incontestablement un élément de complexité aux relations entre Transports Canada et les autorités provinciales²⁷. Mais de tels écarts sont une caractéristique courante des relations entre le fédéral et les provinces au Canada et les fonctionnaires d'autres secteurs du gouvernement du Canada s'y sont habitués. L'expérience préalable montre qu'il est rarement possible de tenir compte de l'éventail assez large des points de vue et des préférences des provinces dans un secteur donné avec un seul modèle.

Il importe de signaler ici que nous ne parlons pas des écarts dans les règles et les normes de sécurité de fond – ceux-ci comptent et les autorités fédérales et provinciales ont déployé des efforts considérables pour les discerner et pour y remédier.

Pas plus que nous ne cherchons à affirmer que les accords fédéraux-provinciaux ne comptent pas – en fait, ils comptent beaucoup pour les provinces. Ce que nous voulons dire en revanche, c'est que la sécurité peut être gérée avec succès par le truchement de différentes dispositions et que l'uniformisation des dispositions entre les provinces n'aboutira pas forcément à une amélioration de la sécurité, même si cela était faisable.

Recommandation 15 :

Nous recommandons qu'au lieu de chercher à améliorer l'harmonisation de la sécurité ferroviaire par une modification des dispositions prises entre le fédéral et les provinces, le Comité se concentre sur la façon dont Transports Canada peut rendre plus efficaces les dispositions actuelles.

Enjeu 16 : Resserrer les relations de travail entre le fédéral et les provinces

Comment s'assurer que les besoins et les préoccupations des organes de réglementation provinciaux sont pris en considération et en compte par Transports Canada.

Une question de régie clé dans ce secteur a trait aux relations de travail entre les organismes fédéraux et provinciaux en vertu des dispositions respectives en matière de sécurité ferroviaire. Parmi les représentants provinciaux avec lesquels nous nous sommes entretenus, il y avait de grandes divergences d'opinions sur les relations avec Transports Canada, qui allaient d'entièrement satisfaisantes à « inexistantes ». Quand on sait que la plupart des relations de travail pour les provinces se font avec les bureaux régionaux et les bureaux de district, alors que les politiques émanent de l'administration centrale, il semble, d'après ce qu'on nous a dit, que Transports Canada pourrait en faire plus dans

²⁷ Et nous avons pu constater que les provinces elles-mêmes ne sont pas particulièrement au courant de la façon dont d'autres provinces gèrent la sécurité ferroviaire.

certaines provinces pour nouer des relations transparentes et de collaboration avec les provinces qui comptent des chemins de fer.

Même si toutes les provinces privilégient le principe d'harmonisation entre les régimes fédéral et provinciaux, certaines sont déçues des résultats donnés par certaines dispositions. Elles reprochent à Transports Canada de n'avoir pas prêté suffisamment d'attention aux préoccupations et aux points de vue des provinces. Il leur semble que Transports Canada ne s'intéresse pratiquement pas aux besoins propres aux chemins de fer d'intérêt local, aux compagnies touristiques, aux trains de banlieue et autres chemins de fer qui relèvent de leur compétence. C'est pourquoi les règles qui émanent d'Ottawa semblent souvent excessivement onéreuses aux chemins de fer plus petits. D'autres provinces ne partagent pas forcément ce point de vue; certaines estiment que Transports Canada leur offre un excellent appui et rejettent la faute du problème non pas sur Transports Canada, mais sur le fait que les deux principaux chemins de fer dominant le processus d'établissement des règles au sein du Comité des règles de l'ACFC.

La plupart des provinces conviennent qu'elles aimeraient que Transports Canada adopte une approche plus transparente et plus concertée en ce qui concerne l'établissement des règles. Elles déplorent qu'il n'y ait pas plus de consultations ou même de préavis sur les questions qui peuvent avoir de sérieuses conséquences financières et autres pour les provinces, les chemins de fer de leur compétence et les municipalités touchées. Elles estiment qu'il ne suffit pas de les aviser après coup que des règles nouvelles ou modifiées ont été approuvées.

Quant à l'élaboration des règlements, les provinces sont d'avis qu'un préavis de 90 jours et un délai de 10 jours pour répliquer sont beaucoup trop courts, surtout quand on sait que le processus global peut prendre des années; à propos des principales questions, elles voudraient être consultées au moins un an à l'avance et pensent qu'il s'agit là d'un délai réaliste²⁸.

Plusieurs provinces demandent à Transports Canada de faire un meilleur usage du Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire (GTFPSF). Elles considèrent ce groupe, qui n'a été ressuscité que depuis peu après plusieurs années d'inactivité, comme faisant partie de la solution vers des rapports plus concertés sur les questions de politique et d'établissement des règles et sont d'avis que ce comité doit participer à un plus grand nombre de dossiers et à un stade plus précoce. Certaines ont également déclaré qu'elles espéraient que le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF) serait ressuscité après plusieurs années sans réunion et ont constaté que la nouvelle liste des membres comprend des représentants des provinces²⁹.

Les relations de travail entre le fédéral et les provinces dans le secteur des marchandises dangereuses sont considérées dans tous les cas comme entièrement satisfaisantes, en dehors du besoin mentionné dans un cas d'éclaircir les rôles et les responsabilités.

Dans tous les cas, les représentants des provinces ont affirmé entretenir de bonnes relations de travail avec l'OTC et le BST. La coopération avec l'OTC porte essentiellement sur les problèmes des passages à niveau et est jugée importante pour

²⁸ Voir également l'analyse des délais dans les processus de réglementation à la question 11 (page 42).

²⁹ Voir analyse de la réactivation du CCSF à la question 4 (page 31).

régler les questions qui mettent en cause des propriétaires de terrains privés, car les registres des compagnies de chemin de fer sont souvent incomplets. Par ailleurs, le rôle de l'OTC dans la répartition des coûts d'amélioration des passages à niveau a souvent été mentionné. Les préoccupations ne portent pas tant sur l'OTC que sur le niveau des contributions financières de Transports Canada et des chemins de fer.

Les provinces font appel au BST pour qu'il enquête sur les accidents, et cette formule a apparemment donné des résultats concluants, malgré l'absence d'accords officiels. En outre, plusieurs provinces ont fait observer que le BST est d'un précieux concours sur les questions de sécurité ferroviaire de divers types.

Presque toutes les provinces s'inquiètent en revanche des rôles respectifs du BST et de Transports Canada en ce qui concerne la définition, la collecte, l'analyse et l'échange de données sur les accidents, les incidents et les activités. Cette question a déjà été abordée (voir page 44). En bref, les provinces expriment les inquiétudes suivantes :

- absence de coordination entre le BST et Transports Canada sur les données dont ils ont besoin;
- doutes au sujet de l'à-propos et du caractère opportun des données recueillies;
- regrets que les rapports fédéraux ne reflètent pas les données relatives aux chemins de fer de compétence provinciale.

Du point de vue de la régie, les provinces aimeraient qu'on les écoute sur tous les paramètres de la collecte et de l'échange des données, comme c'est le cas de nombreuses autres questions de sécurité.

Les provinces ont en général des points de vue sur la façon dont le régime fédéral de sécurité ferroviaire est structuré et géré pour les chemins de fer qui relèvent de leur compétence. Elles sont généralement beaucoup plus favorables à la transition à des systèmes de gestion de la sécurité (SGS). Un certain nombre de provinces déclarent néanmoins que les dispositions sur les SGS qui s'appliquent au CFCP ou au CN n'ont sans doute qu'une application minimale pour un chemin de fer rural d'intérêt local ou une gare de triage industrielle. Les provinces voudraient d'autres possibilités de discuter de ces questions.

Plusieurs ont exprimé des craintes sur l'efficacité de la surveillance exercée par Transports Canada par le truchement de ses inspections et vérifications. Elles ont fait observer que Transports Canada n'a pas les ressources humaines ni les outils nécessaires pour déceler les infractions et tenter des poursuites afin d'assurer la conformité. En particulier, plusieurs ont déclaré que les amendes maximales actuelles, même si elles sont énormes pour un chemin de fer d'intérêt local type, représentent un part négligeable de la rançon des affaires pour le CFCP et le CN.

Les questions qui se rapportent aux passages à niveau et aux sauts-de-mouton préoccupent vivement toutes les provinces. En particulier, l'absence de financement fédéral afin d'améliorer les passages à niveau sur les lignes de chemin de fer de compétence provinciale a été mentionnée par plusieurs. En particulier, le Nouveau-Brunswick fait observer que VIA Rail exploite la majeure partie de ses services dans la province sur les voies de chemins de fer d'intérêt local, qui ne sont pas admissibles en

vertu des règles actuelles aux subventions du fédéral pour l'amélioration des passages à niveau.

À cet égard, les provinces déplorent également les retards dans la mise en œuvre du *Règlement sur les passages à niveau* (RTD 10) fédéral, ce qui, à leur avis, a un rapport avec les coûts très élevés qui en résulteront pour Transports Canada, les administrations provinciales et locales et les chemins de fer. Elles font également remarquer que, même si elles ne sont pas techniquement tenues d'appliquer le règlement aux chemins de fer de compétence provinciale, de fortes pressions s'exerceront sur elles pour qu'elles le fassent³⁰.

Analyse et recommandation

Le besoin de communications et de consultations efficaces ne s'applique pas juste aux relations entre l'organe de réglementation et les compagnies de chemin de fer, mais également aux relations entre les instances de réglementation du fédéral et des provinces. Comme nous l'avons vu plus haut, les provinces sont généralement satisfaites d'œuvrer en tant que partenaires dans un régime de réglementation harmonisé à l'échelle nationale en ce qui concerne la sécurité ferroviaire, sous réserve qu'elles soient consultées à l'avance sur les changements envisagés et qu'elles puissent obtenir de la part de Transports Canada les renseignements, les avertissements, l'aide technique et la coopération qu'elles escomptaient lorsqu'elles ont négocié leurs accords respectifs avec le Ministère après l'adoption de la *LSF*.

La Nouvelle-Écosse, par exemple, a déclaré qu'elle « n'avait pas toujours eu le sentiment d'être un participant actif au processus décisionnel en matière de réglementation »³¹. Elle déplore un processus de consultation qui « a été sporadique dans le meilleur des cas et s'est parfois limité à un processus de notification plutôt qu'à un processus de consultation »³². Des points de vue semblables ont été exprimés d'une façon ou d'une autre par d'autres provinces, qui reconnaissent toutes l'importance qu'il y a à harmoniser les régimes de réglementation provinciaux et fédéraux et dont aucune n'a les ressources nécessaires pour exploiter un régime de réglementation entièrement indépendant pour les chemins de fer d'intérêt local qui relèvent de leur compétence.

C'est cette incapacité à faire concorder les responsabilités réglementaires avec des attentes claires et partagées qui semble être au cœur de certaines des difficultés actuelles entre Transports Canada et ses homologues provinciaux³³.

³⁰ Voir analyse à la question 11 (page 42).

³¹ Mémoire de la Nouvelle-Écosse au Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, juin 2007, page 3.

³² *Ibidem*.

³³ Nous rappelons aux lecteurs que la satisfaction des provinces à l'égard des relations entre le fédéral et les provinces varie considérablement.

Recommandation 16 :

- a. **Que Transports Canada institue des consultations régulières avec les provinces sur toutes les questions qui ont trait à la sécurité ferroviaire et qui touchent les chemins de fer de compétence provinciale. Que le Ministère songe également à insérer cette exigence dans la réglementation (voir recommandation 1). De telles consultations revêtent particulièrement d'importance avant les modifications que l'on envisage d'apporter à des règles.**
- b. **Que le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire (GTFPSF) soit utilisé plus délibérément comme tribune de consultation et d'échange d'informations.**

F. Protéger l'intérêt public et l'environnement**Enjeu 17 : Respecter l'engagement à l'égard de la sécurité du public et de l'environnement**

Comment s'assurer que l'engagement de la LSF de « promouvoir et assurer la sécurité du public et [...] la protection de [...] l'environnement » (article 3) soit effectivement tenu.

Un certain nombre de provinces et d'autres entités, de même que certaines des études préparées pour le Comité, se demandent si l'intérêt public, en particulier en ce qui concerne la sécurité, et la protection de l'environnement reçoivent un niveau de priorité assez élevé pour gérer la sécurité ferroviaire dans son ensemble³⁴.

Tous insinuent que les chemins de fer attachent sans doute parfois plus d'importance à faciliter leur propre exploitation qu'à protéger la sécurité et la commodité du public ou l'environnement. On pense par exemple que, dans le cadre de certains accidents, le chemin de fer en cause aurait pu en faire plus pour limiter les dégâts causés à l'environnement alors que ce qui le préoccupait avant tout, c'était de rétablir ses propres liaisons³⁵.

Nous avons également entendu parler des sérieux inconvénients subis par les résidents et les entreprises locaux lorsque des trains obstruent des passages à niveau pendant plus du délai maximal de cinq minutes autorisé par le règlement; dans certains cas, affirme-t-on, la sécurité publique est compromise à cause du retard subi par les véhicules de secours comme les ambulances et les camions de pompiers. Des plaintes ont également été formulées sur la vitesse des trains dans les zones urbaines (question de plus en plus préoccupante à mesure que ces zones prennent de l'expansion pour englober de plus en plus de voies principales) et les risques encourus par les personnes et par l'environnement à cause des déversements de marchandises dangereuses à la suite de déraillements. Enfin,

³⁴ Par exemple, *Étude sur les conséquences pour l'environnement du transport ferroviaire au Canada*, Benoit and Associates.

³⁵ Les témoins du CN ont vivement nié de telles suggestions au sujet de l'accident du lac Wabamun lorsqu'ils ont comparu devant le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités en avril 2007.

dans les risques encourus par le public, on a pu constater que la grande majorité de toutes les victimes des accidents ferroviaires sont le fait d'accidents survenus à des passages à niveau ou à des intrus³⁶.

Comme nous l'avons vu dans la section qui précède, les fonctionnaires provinciaux ont parlé du besoin d'attacher une importance toute spéciale à la gestion des risques pour assurer la sécurité du public et la protection de l'environnement. Ils insinuent qu'on pourrait en faire plus pour coordonner les mesures d'urgence fédérales et provinciales et pour élaborer des plans plus rigoureux afin de faire face aux déversements et à d'autres dangers. Il faut néanmoins signaler que la plupart des observations sur la coopération dans ce domaine étaient favorables.

Analyse et recommandation

Selon la plupart des commentateurs, il ne faut pas rejeter la faute des problèmes observés sur les compagnies de chemin de fer, mais plutôt dire que la totalité du régime de sécurité ferroviaire et ses participants doivent prêter plus d'attention à la sécurité du public et à la protection de l'environnement.

Il est incontestable que la *LSF* cherchait à régler ces questions, vu que le premier objectif explicite de la *Loi* est de « promouvoir et pourvoir à la sécurité du public et du personnel et à la protection des biens et de l'environnement » [alinéa 3a)]. Malgré cela, certains de ceux avec qui nous sommes entretenus ont affirmé que la *Loi* pourrait être plus explicite ou que Transports Canada pourrait multiplier ses efforts de surveillance dans ce domaine.

Il nous semble que les objectifs de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* énoncent déjà relativement clairement le besoin d'assurer la sécurité du public et la protection de l'environnement. Même si l'on pourrait apporter des modifications de détail au libellé de cette loi pour attacher encore plus d'importance à ces questions, nous ne sommes pas du tout persuadés qu'il faille modifier la législation.

Pas plus que nous n'estimons qu'il faille prendre une nouvelle initiative distincte sur ces questions. En revanche, nous sommes d'avis que des mesures intelligemment conçues et mises en œuvre visant à renforcer la sécurité ferroviaire permettront d'atteindre les résultats souhaités.

Recommandation 17 :

Que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada accorde explicitement la priorité à la sécurité du public et à la protection de l'environnement dans son application de la *LSF* et que le Ministère tienne des consultations à ce sujet avec les principaux protagonistes, notamment avec les compagnies de chemin de fer, l'ACFC, les syndicats et les provinces, et que la question soit réglée par le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire ressuscité.

³⁶ « Ensemble, les victimes et les blessés graves résultant d'accidents survenus à des passages à niveau et à des intrus ont représenté 91 % de toutes les victimes et des blessés graves des accidents ferroviaires depuis 1996. » *État de la sécurité ferroviaire au Canada*, CPCS Transcom Ltd., juillet 2007.

6. Conclusion

Les 40 entrevues qui constituent le fondement de cette étude, ainsi que les mémoires présentés au Comité consultatif, démontrent que des questions de régie sous-tendent en réalité bon nombre des préoccupations soulevées par les participants à l'Examen actuel du régime de sécurité ferroviaire du Canada. Par le terme « régie », nous désignons, comme nous l'avons fait remarquer au début de ce rapport, non seulement les mécanismes décisionnels officiels, mais plutôt le réseau complexe de pratiques, d'attitudes et de relations qui composent le contexte de régie de la sécurité ferroviaire au Canada.

Notre examen nous oblige à conclure qu'il y a des problèmes à résoudre dans tous les paramètres de l'équation de régie de la sécurité ferroviaire. En abordant ces problèmes dans ce rapport, nous avons fait particulièrement attention à quatre questions que contient le mandat de cette étude de régie. C'est à ce propos que le Comité consultatif s'est posé les questions suivantes :

- Les rôles des protagonistes du régime de régie de la sécurité ferroviaire sont-ils clairement définis et complémentaires?
- Y a-t-il des lacunes ou des chevauchements dans les responsabilités ou les réponses?
- Dans quelle mesure les protagonistes collaborent-ils ensemble, se consultent-ils et se tiennent-ils au courant?
- Quels sont les principaux problèmes de régie?

Les questions recensées dans cette étude et les recommandations formulées cherchent à apaiser ces préoccupations. Le lecteur aura vite compris qu'il n'y a pas un seul problème en jeu ici, ni une seule solution ou une solution simple.

En revanche, ce qu'il faut, c'est que les protagonistes du régime de sécurité ferroviaire comprennent mieux leurs rôles respectifs et les relations qu'ils doivent entretenir les uns avec les autres en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Si les compagnies de chemin de fer et l'organe de réglementation, ainsi que d'autres entités concernées comme les provinces et les syndicats, parviennent à une compréhension partagée des rôles, des responsabilités et des relations souhaitables, ils seront alors sur la bonne voie pour régler les questions de régie décelées dans le cadre de cette étude.

Jim Mitchell et Nigel Chippindale

Annexe A : Mandat de cette étude

On trouvera ci-après un extrait du « Mandat d'une étude relative à la régie de la sécurité ferroviaire au Canada », publié par le Secrétariat d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire.

2. Objectif

Cette étude a pour but d'analyser de quelle façon les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de sécurité ferroviaire s'exercent au Canada. L'étude cernerá les questions qui se rapportent au régime de régie et recommandera des solutions possibles. Un certain nombre de protagonistes de la régie de la sécurité ferroviaire au Canada, parmi lesquels Transports Canada, le Bureau de la sécurité des transports, l'Office des transports du Canada, VIA Rail (société d'État), les provinces, les municipalités et l'industrie du transport ferroviaire.

Les gouvernements provinciaux sont chargés de réglementer les chemins de fer intraprovinciaux. La plupart des provinces adoptent les règles de la *LSF* en vertu d'un protocole d'entente (PE) conclu avec le gouvernement fédéral et les compagnies prises individuellement et, dans certains cas, des inspecteurs du fédéral sont chargés des inspections moyennant un recouvrement des coûts auprès du gouvernement provincial. Les municipalités ont des rôles significatifs à jouer dans le financement et la conception des passages à niveau, la planification de l'affectation des terres contiguës aux lignes de chemin de fer et aux installations ferroviaires, de même que dans la gestion des services de trains de banlieue. L'étude cernerá les questions qui résultent de cette conjoncture complexe et recommandera des moyens d'y remédier. Entre autres choses, l'étude évaluera dans quelle mesure cette structure permet la saine régie de la sécurité ferroviaire au Canada; s'il y a des chevauchements de pouvoirs, des carences ou des lacunes; et si elle permet une surveillance et des contrôles suffisants pour améliorer la sécurité ferroviaire.

3. Portée des travaux

L'expert-conseil devra préparer un rapport traitant des éléments suivants :

3.1 Rôles et responsabilités (10 %)

Description des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral, des provinces, des municipalités et du secteur privé en ce qui concerne les questions de sécurité ferroviaire au Canada et la façon d'exercer ces rôles. À titre minimum, on traitera de Transports Canada, du Bureau de la sécurité des transports du Canada, de l'Office des transports du Canada, de VIA Rail, des provinces, des territoires, des municipalités et des compagnies de chemin de fer du secteur privé.

3.2 Cadre législatif et réglementaire (20 %)

Brève description du cadre législatif et réglementaire qui régit la sécurité ferroviaire au Canada, notamment toutes les parties décrites au point 1 ci-dessus. À titre minimum, il faudra traiter de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, de la *Loi sur le Bureau canadien*

d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, de la Loi sur les transports au Canada, de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses et du Code canadien du travail (Partie II). Les protocoles d'entente et/ou les accords conclus entre les provinces et le gouvernement fédéral/industrie ferroviaire pour assurer la surveillance et l'application des règles de sécurité seront également décrits.

3.3 Relations de travail (50 %)

On décrira et évaluera les relations de travail entre les principaux protagonistes. L'étude déterminera les problèmes qui ont fait surface dans cette conjoncture complexe et recommandera d'éventuels mécanismes pour y remédier. Parmi les questions qui seront abordées :

- la responsabilité qui incombe à l'Office des transports du Canada de délivrer des certificats d'aptitude pour exploiter un chemin de fer qui sont sans rapport avec la sécurité alors que Transports Canada demande au chemin de fer de lui soumettre un plan de gestion de la sécurité (cela suffit-il à assurer la saine régie de la sécurité ferroviaire?);
- les responsabilités en matière de collecte et d'analyse des données sur les accidents et les incidents ferroviaires, qui relèvent avant tout des compétences du Bureau de la sécurité des transports (cela suffit-il pour assurer une saine régie?);
- la coopération entre le fédéral et les provinces sur la réglementation, la gestion et la surveillance de la sécurité ferroviaire en vertu de la *LSF* (les provinces n'ont pas toutes conclu des PE avec Transports Canada; cette mosaïque pose-t-elle des problèmes du point de vue de la régie?);
- la délégation de pouvoirs aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire (les inspecteurs sont-ils investis de plus grands pouvoirs que d'autres inspecteurs fédéraux et cela donne-t-il matière à préoccupation?);
- l'uniformité d'application de la *LSF* à travers le pays (la structure organisationnelle de Transports Canada et de la Direction générale de la sécurité ferroviaire contribue-t-elle à l'impression d'une application manquant d'uniformité?);
- l'établissement des règles dirigé par l'industrie en vertu de la *LSF* (est-ce une méthode efficace et rentable d'établir des règles?).

3.4 Évaluation de la structure de régie (15 %)

On procédera à une évaluation de la structure globale de régie, de ses atouts et faiblesses, et on cherchera à déterminer les chevauchements, les lacunes, les ambiguïtés ou les carences de la structure.

3.5 Observations et recommandations d'amélioration (5 %)

Les observations et recommandations visant à améliorer la structure de régie, notamment les avantages et les inconvénients des changements préconisés, seront analysées.

Annexe B : Liste des personnes interrogées

Ministères et organismes du gouvernement fédéral

Transports Canada

Luc Bourdon, directeur général, Sécurité ferroviaire, Groupe Sécurité et Sûreté

John Read, directeur général, Transport des marchandises dangereuses, Groupe Sécurité et Sûreté

John Mills, directeur régional, Transport de surface, Région du Pacifique, Transports Canada

Office des transports du Canada

Ian Spear, directeur, Office des transports du Canada, Direction de l'infrastructure ferroviaire

Paul Lacoste, gestionnaire, Services d'ingénierie et d'environnement, Direction de l'infrastructure ferroviaire

Bureau de la sécurité des transports du Canada

Gerard McDonald, directeur exécutif, Bureau de la sécurité des transports du Canada

Ian Naish, directeur, Enquêtes rail/productoduc, Direction générale de la coordination des enquêtes, Bureau de la sécurité des transports du Canada

Environnement Canada

Tom Foote, directeur, Urgences environnementales, Environnement Canada

RHDSC

Todd Campbell, conseiller p.i. en programmes, RHDSC – Programme du travail (observations écrites)

Compagnies de chemin de fer et Association des chemins de fer du Canada

CFCP

Faye Ackermans, directrice générale, Sécurité et affaires réglementaires, CFCP, Calgary

Robert Smith, directeur, Affaires réglementaires, CFCP, Calgary

CN

Jean Patenaude, avocat général adjoint, Affaires juridiques, CN, Montréal

Don Watts, cadre dirigeant, Affaires réglementaires, CN

Sam Berrada, directeur, Sécurité et santé au travail, CN

VIA Rail Canada

John Marginson, directeur de l'exploitation, VIA Rail Canada

Karl Coffen, directeur, Relations avec les intervenants, VIA Rail Canada

Mike Regimbal, conseiller principal, Exploitation, VIA Rail Canada

Association des chemins de fer du Canada

Mike Lowenger, vice-président, Exploitation et affaires réglementaires, ACFC

Kevin McKinnon, directeur, Affaires réglementaires et liaison politique, ACFC

Gérald Gauthier, directeur, Liaison avec l'industrie, Affaires publiques et générales, ACFC

Syndicats

Travailleurs unis des transports

Tim Secord, directeur législatif, Travailleurs unis des transports

Don Anderson, directeur législatif canadien suppléant, Travailleurs unis des transports

Conférence ferroviaire Teamsters Canada

Mike Wheten, directeur législatif national, Conférence ferroviaire Teamsters Canada

Métallurgistes unis

Ken Neumann, directeur national, Métallurgistes unis, Toronto

Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile

Brian McDonagh, représentant national, TCA, Vancouver

Provinces

Colombie-Britannique

Kirk Rockerbie, directeur, Politique des transports, ministère des Transports de C.-B.

Eric Samuelson, chargé de projets spéciaux – Chemins de fer, BC Safety Authority

Allan Lowe, chargé de projets spéciaux – Chemins de fer, BC Safety Authority

Alberta

Shaun Hammond, SMA, Division des services de transport et de sécurité, ministère de l'Infrastructure et des Transports de l'Alberta

Bob Clyne, directeur, Sécurité ferroviaire, ministère de l'Infrastructure et des Transports de l'Alberta

Saskatchewan

Kim Graybiel, directeur, Questions intergouvernementales, Politique des transports, ministère de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan

Ed Zsombor, directeur, HIRS, Services ferroviaires, ministère de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan

Brent Orb, directeur des projets ferroviaires, HIRS : Services ferroviaires, ministère de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan

Manitoba

Connie van Rosmalen, experte-conseil en politique, Direction de l'élaboration des politiques et des services, ministère de l'Infrastructure et des Transports du Manitoba

Reg Wightman, agent de formation et de perfectionnement, Division de la sécurité et de la réglementation des transporteurs routiers, ministère de l'Infrastructure et des Transports du Manitoba

Ontario

Bill Raney, directeur p.i., Politique modale et partenariats, ministère des Transports de l'Ontario

Andy Elliott, ministère des Transports de l'Ontario

Nouveau-Brunswick

Robb Francis, Direction des politiques, ministère des Transports du Nouveau-Brunswick

Nouvelle-Écosse

Brian Gallivan, directeur, Politique et planification, ministère des Transports et des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse

Stephen Newson, agent de planification et de développement, ministère des Transports et des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse

Québec

Alain Bérubé, Sécurité en transports, ministère des Transports du Québec, Canada

Annexe C : Questions à l'intention des personnes interrogées

Étude de la régie de la sécurité ferroviaire au Canada

Questions à aborder

Secteurs généraux (pour toutes les personnes interrogées)

Veillez préciser l'expérience que vous possédez du domaine de la sécurité ferroviaire, **de même que votre rôle actuel** et celui de votre organisme (c.-à-d. organisme, ordre de gouvernement, industrie, etc.).

1. Quelles sont à votre avis les principales questions de sécurité ferroviaire? Qu'est-ce qui entre en jeu?
2. **Quels rapports votre organisme entretient-il avec les autres principaux protagonistes de la sécurité ferroviaire au Canada (organismes fédéraux, autorités provinciales, industrie, syndicats, etc.). Comment qualifieriez-vous les diverses relations de travail entre les protagonistes?**
 - a. Dans quelle mesure les divers ministères et organismes fédéraux collaborent-ils ensemble? Leurs rôles sont-ils clairs et complémentaires?
 - b. Comment fonctionnent les relations entre le fédéral et les provinces (et les municipalités) dans ce domaine?
 - c. Les rôles des compagnies de chemin de fer sont-ils bien définis et remplis?
 - d. Les syndicats jouent-ils le rôle qui leur revient dans la sécurité ferroviaire?
3. **Comment percevez-vous** l'état de la sécurité ferroviaire au Canada en général et dans votre sphère de responsabilité en particulier? Y a-t-il une tendance discernable? La gestion de la sécurité ferroviaire devient-elle plus facile et plus efficace ou au contraire moins facile?
4. Comment la façon d'aborder la sécurité ferroviaire au Canada doit-elle évoluer à l'avenir?
5. Quels changements précis aimeriez-vous voir apporter aux lois, aux règlements et aux relations de travail? En particulier, estimez-vous qu'il faille modifier la *Loi sur la sécurité ferroviaire*?
6. Y a-t-il d'autres observations que vous aimeriez formuler au sujet de la sécurité ferroviaire au Canada?

Quelques sujets de discussion précis (selon le cas)

Responsabilités en matière de sécurité : Office des transports du Canada et Transports Canada.

Collecte et analyse de données : responsabilités du Bureau de la sécurité des transports et d'autres entités en ce qui concerne la collecte et l'analyse de données sur les accidents et les incidents ferroviaires, rôle de Transports Canada.

Coopération fédérale-provinciale : sur la réglementation, la gestion et la surveillance de la sécurité ferroviaire aux termes de la *LSF*. Protocoles d'entente avec Transports Canada.

Inspecteurs de la sécurité : délégation de pouvoirs aux inspecteurs fédéraux de la sécurité ferroviaire en vertu de la *LSF*.

Uniformité d'application : uniformité d'application de la *LSF* à travers le pays.

Rôle de l'industrie dans l'établissement des règles : la méthode d'établissement des règles est-elle efficace et rentable?

Annexe D : Liste compilée des recommandations

Améliorer les rapports entre le gouvernement et les chemins de fer

Recommandation 1 : Respecter l'esprit de collaboration de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*

Que Transports Canada, s'il veut mériter le respect et la confiance des chemins de fer en tant que partenaire dans une procédure de réglementation franche et concertée du type établi dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, se comporte en conséquence.

Raffermir la procédure d'établissement des règles

Recommandation 2 : Créer un processus décisionnel plus transparent et ouvert

Que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* soit modifiée pour rendre plus transparent le processus décisionnel sur les règles de sécurité prévues ou potentielles en imposant au Ministère l'obligation d'expliquer ses décisions :

- de prescrire l'élaboration spécifique de règles aux termes de l'article 19; ou
- de rejeter, de modifier ou d'imposer des conditions aux règles qui ont été établies par la procédure d'établissement des règles; ou
- d'imposer des règles aux compagnies.

L'explication doit prouver que les effets possibles sont entrés en ligne de compte avant d'en arriver à la décision.

Recommandation 3 : Éclaircir et élargir les consultations

- a. Que l'on confirme la place essentielle des syndicats et des provinces dans le processus d'établissement des règles et le régime de sécurité ferroviaire et que l'on établisse une obligation de consultations utiles et ponctuelles, soit par une modification de la *LSF*, soit par l'adoption de nouveaux règlements en vertu de la *Loi*.
- b. Qu'en l'absence de modifications statutaires, Transports Canada élabore un protocole faisant explicitement état des obligations qui incombent à l'organe de réglementation et aux compagnies de chemin de fer de consulter les syndicats, les provinces et d'autres parties intéressées dans le cadre du processus d'établissement des règles. Un tel protocole doit être la cible d'une réunion précoce du Comité consultatif de la sécurité ferroviaire.

Recommandation 4 : Ressusciter le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF)

Que Transports Canada prenne des mesures pour ressusciter le CCSF en tant qu'organe plus restreint et plus focalisé et qui tiendra lieu de principale tribune de discussion :

- sur les orientations futures de la sécurité ferroviaire, de l'établissement des règles et de la réglementation;
- sur les questions politiques qui intéressent l'organe de réglementation et la communauté réglementée;
- sur les problèmes et les questions d'intérêt commun, en dehors du processus officielle d'établissement des règles;
- sur l'échange général d'informations et le rétablissement de la confiance.

Le CCSF reconstitué pourra bénéficier de l'appui, comme au préalable, de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada.

Il faut également songer à enchâsser dans les règlements établis en vertu de la LSF l'obligation pour le CCSF de tenir des réunions régulières et peut-être même de créer des comités techniques d'appui.

Recommandation 5 : Améliorer la rédaction des règles

Que Transports Canada prenne les dispositions nécessaires pour que les projets de règle soient examinés à la loupe par des avocats experts en réglementation pour s'assurer qu'ils respectent des normes acceptables de clarté et d'uniformité dans le cadre du régime de réglementation en vigueur.

Renforcer l'efficacité de Transports Canada**Recommandation 6 : Renforcer la capacité de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada**

Si le gouvernement est prêt à débloquer les ressources nécessaires pour renouveler et élargir le potentiel de sécurité ferroviaire de Transports Canada, le Ministère doit :

- élaborer un plan des ressources humaines de trois à cinq ans pour assurer le renouvellement des effectifs et du savoir-faire au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire et dans les bureaux régionaux, en attachant particulièrement d'importance au recrutement et à l'acquisition des compétences que nécessite un régime moderne de gestion de la sécurité axé sur le rendement;
- élaborer un plan connexe pour assurer la prestation suffisante de services d'inspection et autres dans les régions, et subvenir ainsi aux besoins des provinces en vertu d'accords d'harmonisation conclus avec le gouvernement fédéral;

- prendre l'engagement de repenser sa façon d'aborder les inspections, les vérifications et les enquêtes de manière à répartir les compétences et le temps des inspecteurs et d'autres professionnels de Transports Canada afin de répondre aux besoins de l'industrie et du public en matière de sécurité en vertu d'un régime de sécurité axé sur le rendement.

Recommandation 7 : Renforcer la démarche d'évaluation/gestion des risques

Nous recommandons d'accorder la priorité au recrutement et à l'acquisition, au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et des directions de transport de surface dans les régions, des techniques d'analyse et de gestion nécessaires à un système de gestion de la sécurité moderne axé sur les risques.

Recommandation 8 : Améliorer la surveillance et la vérification

Que Transports Canada veuille à ce que les pratiques de vérification de la Direction générale de la sécurité ferroviaire respectent les normes professionnelles des vérifications dans la fonction publique, telles qu'elles sont comprises par les autorités fédérales compétentes, de même que les exigences spécialisées des vérifications de sécurité dans le secteur des transports, telles qu'elles sont menées par les directions du transport maritime et du transport aérien de Transports Canada.

Recommandation 9 : Fournir des directives fonctionnelles efficaces aux régions

- a. Que l'administration centrale de Transports Canada (c.-à-d. la Direction générale de la sécurité ferroviaire) réaffirme la responsabilité qui lui incombe actuellement de fournir des directives fonctionnelles aux régions. À cette fin, elle doit :
 - être équipée et habilitée à élaborer un cadre de directives politiques claires sur les questions relatives aux règles et aux règlements de sécurité ferroviaire;
 - fournir ces directives régulièrement aux bureaux régionaux;
 - tenir les gestionnaires régionaux responsables de leurs actions dans ce cadre.
- b. Que, conformément aux attentes actuelles, les régions soient autorisées à gérer avec une marge raisonnable le cadre de politiques et de règles fourni par l'administration centrale, mais qu'elles soient tenues responsables par la Direction générale de la sécurité ferroviaire des écarts régionaux par rapport à la politique nationale.

Recommandation 10 : Rationaliser les pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire

- a. Solliciter l'avis d'un juriste pour savoir s'il faut modifier la *LSF* de manière à ce que les pouvoirs de l'inspecteur lui soient conférés par le ministre en vertu de la délégation normale de pouvoirs émanant du sous-ministre et des rangs sous lui.
- b. Quelle que soit l'issue, que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada élabore un cadre de politique et de lignes directrices nationales régissant l'exercice des pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire et veille à ce que ce cadre soit transmis et respecté.

Recommandation 11 : Éviter les retards inutiles dans le processus de réglementation

Que Transports Canada prenne des mesures pour s'assurer qu'il élabore promptement les règlements dont il a la responsabilité et, en particulier :

- qu'il prenne note des préoccupations des intervenants au sujet du rythme du processus de réglementation dans certains cas;
- qu'il engage des investissements prudents et nécessaires dans le potentiel politique et juridique afin d'accélérer le processus;
- qu'il règle directement les questions sous-jacentes comme les coûts de mise en œuvre, de manière transparente et dans un esprit de consultation.

Éclaircir les rôles et les relations des protagonistes fédéraux**Recommandation 12 : Redéfinir les rôles en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données**

- a. Que Transports Canada crée son propre centre de collecte et d'analyse des données pour assurer la surveillance efficace et réglementer les systèmes de gestion de la sécurité (SGS).
- b. Que, dans toute la mesure du possible, Transports Canada et le BST harmonisent leurs exigences en matière de données pour que les besoins des deux organismes soient satisfaits moyennant le minimum de duplication ou de confusion inutile pour les entités et les intervenants qui soumettent des rapports.
- c. Que Transports Canada, après avoir consulté les intervenants, adopte un calendrier régulier de rapports de données qui permette aux compagnies de fournir régulièrement des informations de manière à répondre aux besoins de l'organe de réglementation et qui n'impose pas de fardeau inutile aux entités chargées de préparer des rapports. Les demandes d'informations ponctuelles ou les demandes non justifiées doivent être minimisées.
- d. Que les données nécessaires reposent sur les principes émanant des consultations avec les compagnies et les provinces et que les résultats de l'analyse des données soient échangés de manière beaucoup plus complète et libre.

Recommandation 13 : Éclaircir les rôles dans l'application du Code canadien du travail

Nous recommandons à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et aux responsables du Programme du travail de RHDSC d'analyser leurs dispositions relatives à l'administration de la Partie II du *Code canadien du travail* en consultation avec les syndicats et les compagnies de chemin de fer concernés et d'y apporter les changements nécessaires pour assurer la couverture complète des employés des compagnies de chemin de fer, aussi bien à bord qu'en dehors des trains.

Recommandation 14 : Faut-il remplacer le certificat d'aptitude de l'OTC?

Nous recommandons que Transports Canada adopte une politique d'évaluation approfondie du système de gestion de la sécurité de tout nouveau chemin de fer, avant d'approuver le commencement des services en vertu du Règlement sur le SGS.

Resserrer la collaboration entre le fédéral et les provinces**Recommandation 15 : Comment assurer le fonctionnement des diverses dispositions provinciales sur la sécurité ferroviaire**

Nous recommandons qu'au lieu de chercher à améliorer l'harmonisation de la sécurité ferroviaire par une modification des dispositions prises entre le fédéral et les provinces, le Comité se concentre sur la façon dont Transports Canada peut rendre plus efficaces les dispositions actuelles.

Recommandation 16 : Resserrer les relations de travail entre le fédéral et les provinces

- a. Que Transports Canada institue des consultations régulières avec les provinces sur toutes les questions qui ont trait à la sécurité ferroviaire et qui touchent les chemins de fer de compétence provinciale. Que le Ministère songe également à insérer cette exigence dans la réglementation (voir recommandation 1). De telles consultations revêtent particulièrement d'importance avant les modifications que l'on envisage d'apporter à des règles.
- b. Que le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire (GTFPSF) serve plus délibérément de tribune de consultation et d'échange d'informations.

Protéger l'intérêt public et l'environnement**Recommandation 17 : Respecter l'engagement à l'égard de la sécurité du public et de l'environnement**

Que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada accorde explicitement la priorité à la sécurité du public et à la protection de l'environnement dans son application de la *LSF* et que le Ministère tienne des consultations à ce sujet avec les principaux protagonistes, notamment avec les compagnies de chemin de fer, l'ACFC, les syndicats et les provinces, et que la question soit réglée par le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire ressuscité.

Annexe E : Bibliographie choisie

Études de recherche commandées par le Comité

Silverstone, Deana, *Le cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada*, 2007

SMS Aviation Inc., *Un examen de l'obligation prescrite aux chemins de fer canadiens des Systèmes de gestion de la sécurité*, 2007

QGI Consulting Ltd., *Mesure du rendement de la sécurité ferroviaire*, 2007

Benoit and Associates, *Le transport ferroviaire et l'environnement au Canada : Étude à l'appui de l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire de 2007*, 2007

CPCS Transcom Ltd., *État de la sécurité ferroviaire au Canada*, 2007

Maury Hill and Associates – Adaptive Safety Concepts, *Une étude du rôle des facteurs humains dans les événements ferroviaires et stratégies d'atténuation éventuelles*, 2007

Sussex Circle Inc., *L'élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos pour le personnel d'exploitation ferroviaire : Analyse de cas*, 15 août 2007

Mémoires au Comité – Provinces

British Columbia Safety Authority, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 15 mai 2007

Ministère de l'Infrastructure et des Transports de l'Alberta, *Mémoire de l'Alberta au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 23 juillet 2007

Ministère de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan, *Mémoire de la Saskatchewan au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 29 mai 2007

Ministère de l'Infrastructure et des Transports du Manitoba, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, août 2007

Ministère des Transports de l'Ontario, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, août 2007

Ministère des Transports du Québec, *Commentaires sur le document d'orientation pour les consultations, Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 18 juin 2007

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, *Commentaires sur le document d'orientation pour les consultations, Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 23 mai 2007

Ministère des Transports du Nouveau-Brunswick, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 16 juillet 2007

Ministère des Transports et des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse, *Mémoire de la Nouvelle-Écosse au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, juin 2007

Mémoires au Comité – Autres

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, *Mémoire du CN au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Mémoire d'ouverture : « La sécurité – Une valeur essentielle du CN », 17 avril 2007

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, *Mémoire du CN au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Mémoire n° 2 : « Plan de sécurité intégrée du CN – Technologie », 4 mai 2007

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, *Mémoire du CN au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Mémoire n° 3 : « Système de gestion de la sécurité (SGS) », 8 juin 2007

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, *Mémoire du CN au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Mémoire n° 4 : « La sécurité ferroviaire dans la collectivité », 27 juin 2007

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, *Mémoire du CN au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Mémoire n° 5 : « Plan de sécurité intégrée du CN – Les gens », 19 juillet 2007

Chemin de fer Canadien Pacifique, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Mémoire d'ouverture : « La sécurité exige une amélioration continue », 9 avril 2007

Chemin de fer Canadien Pacifique, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Deuxième mémoire : « La sécurité exige la participation et la mobilisation de la collectivité », 2 mai 2007

Chemin de fer Canadien Pacifique, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Troisième mémoire : « La sécurité exige de prêter attention aux facteurs humains », 5 juillet 2007

Chemin de fer Canadien Pacifique, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, Mémoire final : « La sécurité exige des changements », 15 août 2007

Association des chemins de fer du Canada, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, février 2007

Defenders of Wildlife Canada, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 9 avril 2007

TCA-CAW, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 15 mai 2007

Conférence ferroviaire Teamsters Canada, Comité législatif national, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 7 août 2007

Conférence ferroviaire Teamsters Canada, mémoires présentés par des représentants provinciaux et locaux (Manitoba, Vancouver, Coquitlam, Nouveau-Brunswick) et des particuliers

Travailleurs unis des transports, mémoires des représentants (C.-B., Ouest du Canada)

Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, septembre 2007

Comité des résidents du lac Wabamun, *Rapport au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, La catastrophe du lac Wabamun : Catalyseur de changement, 31 août 2007

Professionals for Railway Safety Inc., *Mémoire au Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 3 juillet 2007

Bureau de la sécurité des transports du Canada, Propos d'ouverture devant le Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* de Wendy A. Tadros, présidente, 2 avril 2007

Autres documents et sources

John Graham, Bruce Amos, Tim Plumptre, *Les principes de la bonne régie au XXI^e siècle*, Précis de politique n^o 15 de l'Institut sur la régie, août 2003

Transports Canada, *Vérification : Pratiques d'uniformisation des inspections de la sécurité ferroviaire*, avril 2006

Transports Canada, *Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire de 1999*

Transports Canada, *Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire de 2001*

Transports Canada, Documents sur le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire et le Comité de direction, notamment liste des membres et comptes rendus des réunions, extraits du site Web

Notes d'information de Transports Canada : Historique de la *LSF*; Liste des compagnies de chemin de fer canadiennes; Intervention face aux accidents ferroviaires; Examen de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, 1992; Accords conclus avec les chemins de fer de compétence provinciale

Transports Canada, *Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, Rapport du Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire, décembre 1994

Rapports sur certains accidents du Bureau de la sécurité des transports du Canada

Documents publics et éléments extraits des sites Web de Transports Canada, du Bureau de la sécurité des transports du Canada, de l'Office des transports du Canada et d'autres acteurs fédéraux de la sécurité ferroviaire

Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, Rapports Hansard des audiences sur la sécurité ferroviaire, avril 2007

Documents accessibles sur Internet sur les régimes provinciaux de sécurité ferroviaire

Documents accessibles sur Internet sur les sites Web des syndicats au sujet du rôle des syndicats dans le domaine de la sécurité ferroviaire

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, *Manuel de régie d'entreprise du CN*, Comité de l'environnement, de la sécurité et de la sûreté

Southern Ontario Locomotive Restoration Society, *Permis de chemin de fer d'intérêt local n° Ont. 0013, Système de gestion d la sécurité ferroviaire – 2007*