

RAPPORT FINAL

SUR LE

**CADRE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL DE LA SÉCURITÉ
FERROVIAIRE AU CANADA**



Deana Silverstone

Le 11 juillet 2007

**CADRE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE AU
CANADA**

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	vii
RECOMMANDATIONS	xvii
RAPPORT	
1.0 <u>GÉNÉRALITÉS</u>	1
1.1 Contexte	1
1.2 Portée des travaux	2
2.0 <u>ÉTABLISSEMENT D'UN RÉGIME DE RÉGLEMENTATION COMPLET</u>	3
2.1 Dans quelle mesure le gouvernement réglemente-t-il les chemins de fer au Canada?	3
2.2 Quelles sont les lacunes?	4
2.2.1 Compétences	4
2.2.2 Harmonisation	9
2.2.2.1 Généralités	9
2.2.2.2 L'harmonisation et les chemins de fer de compétence fédérale	10
2.2.2.3 L'harmonisation et les chemins de fer de compétence provinciale	13
2.2.2.3.1 Le modèle de consultation	13
2.2.2.3.2 Le modèle d'incorporation par renvoi	14
2.2.2.3.3 Le modèle de délégation	16
2.2.2.4 Problèmes qui s'appliquent à tous les modèles	17
2.3 Cela se solde-t-il par une façon incohérente de réglementer la sécurité ferroviaire au Canada?	17

2.4	Y a-t-il des solutions ou des options? Faut-il apporter des modifications à la <i>LSF</i> ou à d'autres textes législatifs?	18
2.5	Les nouveaux exploitants et la sécurité	20
2.5.1	Quelles sont les règles de sécurité de base qui permettent d'assurer que les nouveaux venus respectent les exigences de sécurité minimales avant de se lancer dans l'exploitation d'un chemin de fer?	20
2.5.2	Y a-t-il suffisamment de mécanismes en place (législatifs ou administratifs) pour s'assurer qu'il y a des mesures de sécurité qui garantissent la sécurité d'exploitation des chemins de fer en service, des nouveaux chemins de fer, des chemins de fer qui ne sont pas exploités depuis un certain temps ou d'un chemin de fer existant qui est acheté par un autre chemin de fer?	22
2.6	Conclusions et recommandations	24
2.6.1	Au sujet des lacunes de compétence	24
2.6.2	Au sujet de la promotion de l'harmonisation et de la façon de résoudre les lacunes et les incohérences de la réglementation	25
2.6.3	Au sujet des nouveaux exploitants et de la sécurité	27
3.0	<u>« PRINCIPES D'INGÉNIERIE BIEN ÉTABLIS » COMME CRITÈRE DE SÉCURITÉ POUR LES INSTALLATIONS FERROVIAIRES</u>	28
3.1	Le renvoi à ces principes présente-t-il de la valeur ou faut-il mieux les définir – dans la Loi, dans les règlements, dans les directives?	28
3.2	Portée de l'article 11 de la <i>LSF</i>	28
3.3	Conclusions et recommandations	31
4.0	<u>ÉTABLISSEMENT DES RÈGLES</u>	31
4.1	Historique et observations générales	31
4.2	Aperçu de la procédure d'établissement des règles	33
4.2.1	Objectifs de la Loi	33
4.2.2	Aperçu de la partie II de la <i>LSF</i>	34
4.2.3	Règles établies à l'initiative d'une compagnie de chemin de fer (art. 20)	36

4.2.4	Règle prescrite par le gouvernement (art. 19)	37
4.2.5	Exemptions	39
4.3	Expérience de Transports Canada jusqu'ici au sujet de la procédure	40
4.3.1	Évaluation globale	40
4.3.2	Préoccupations de TC	41
4.3.2.1	Procédure	41
4.3.2.2	Personnel et ressources	42
4.3.2.3	Consultations	45
4.4	Expérience de l'industrie jusqu'ici au sujet de la procédure	46
4.4.1	Évaluation globale	46
4.4.2	Préoccupations des chemins de fer	46
4.4.2.1	Consultations	46
4.4.2.2	Règles prescrites par le gouvernement et conditions qui régissent les règles approuvées	46
4.4.2.2.1	Règles prescrites par le gouvernement	47
4.4.2.2.2	Conditions imposées par TC aux règles approuvées	49
4.4.2.3	Exemptions	50
4.4.2.4	Vides juridiques entre les provinces et le fédéral	51
4.5	Consultations et établissement des règles	51
4.5.1	La procédure de consultation sur les règles proposées et son utilisation	52
4.5.2	Évaluation des différents modèles de consultation	53
4.5.2.1	Le <i>statu quo</i>	53
4.5.2.2	CCSF	54

4.5.2.3	Le modèle américain du RSAC	55
4.5.2.4	Applicabilité du modèle américain à l'établissement des règles selon la <i>LSF</i>	57
4.6	La procédure d'établissement des règles donne-t-elle des résultats probants? Faut-il que l'établissement des règles piloté par l'industrie soit élargi ou au contraire restreint au Canada?	58
4.6.1	La procédure d'établissement des règles est-elle efficace?	58
4.6.2	Faut-il que la procédure d'établissement des règles à l'initiative de l'industrie soit élargie ou restreinte au Canada?	58
4.7	L'uniformité des règles et les questions d'harmonisation au sein de l'industrie	59
4.8	Caractère adéquat du rôle de surveillant de Transports Canada dans l'approbation des règles	60
4.8.1	Rôle d'approbation de TC	60
4.8.2	Rôle des Services juridiques dans l'approbation des règles	62
4.8.3	Évaluation du caractère adéquat du rôle de surveillant de TC dans la procédure d'approbation des règles	62
4.9	Règles par opposition à règlements : existe-t-il des cas où il est préférable que le GEC élabore des règlements plutôt que l'industrie établisse des règles?	64
4.10	Conclusions et recommandations	64
5.0	<u>RÈGLEMENTS, INJONCTIONS, EXEMPTIONS</u>	66
5.1	Procédure d'élaboration des règlements	66
5.1.1	Aperçu des pouvoirs	66
5.1.2	Aperçu du processus	66
5.1.3	Expériences de TC à ce jour	67
5.1.4	Expérience de l'industrie jusqu'ici	68
5.1.5	Processus de consultation au sujet des règlements et rôle du CCSF	68
5.2	Injonctions et exemptions	69

6.0	<u>SURVEILLANCE ET APPLICATION</u>	69
6.1	Éventail des options	69
6.2	<i>Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire</i>	70
6.3	Pouvoirs statutaires des inspecteurs de la sécurité ferroviaire	71
6.3.1	Pouvoirs des ISF aux termes de l'article 28 de la <i>LSF</i>	71
6.3.2	Pouvoirs des inspecteurs en vertu de l'article 31 de la <i>LSF</i> (avis et ordres d'urgence)	71
6.4	Pouvoirs statutaires du ministre/délégation de pouvoirs	72
6.4.1	Pouvoirs conférés au ministre en vertu de l'article 31 d'examiner, de confirmer ou de révoquer les ordres d'un ISF	72
6.4.2	Ordres ministériels en vertu de l'article 32	73
6.4.3	Injonctions ministérielles (art. 33)	74
6.5	Bien-fondé des options	74
6.6	Dans quelle mesure les actions coercitives sont-elles uniformes entre les cinq régions?	77
6.7	Rôle et pouvoirs des inspecteurs	81
6.7.1	Quelles sont les conséquences en vertu de la <i>LSF</i> de la délégation des pouvoirs directement aux inspecteurs?	81
6.7.2	Les pouvoirs des inspecteurs entravent-ils les mesures indépendantes ou les examens du ministre en vertu de l'article 31?	82
6.7.3	Quelles sont les compétences et la formation des inspecteurs, et sont-elles suffisantes?	83
6.7.3.1	Inspecteurs de l'industrie	83
6.7.3.2	Inspecteurs de la sécurité ferroviaire de TC	83
6.7.3.3	Suffisance de la formation et des compétences	84
6.8	Rapports et enquêtes sur les accidents/incidents	84
6.9	Conclusions et recommandations	85

7.0	<u>INSTRUMENTS D'APPEL AU SUJET DES DÉCISIONS DE TC</u>	86
7.1	Le plan actuel	86
7.2	Quels avantages et inconvénients y a-t-il à élargir les appels?	87
7.3	Conclusions au sujet des appels des décisions de TC	87

ANNEXES

ANNEXE 1 : DÉLÉGATIONS DES POUVOIRS MINISTÉRIELS

ANNEXE 2 : EXEMPLES DE PROBLÈMES DE POLYVALENCE ET DE DOTATION À TC

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

ANNEXE 4 : HISTORIQUE DES CONSULTATIONS CONSACRÉES AU RÉGLEMENT
SUR LES PASSAGES À NIVEAU

ANNEXE 5 : LISTES DES INTERVENANTS POUR LE RÉGLEMENT CONCERNANT LE
CONTRÔLE D'ACCÈS ET LE RÉGLEMENT CONCERNANT LES
PASSAGES À NIVEAU

ANNEXE 6 : MANDAT DU CCSF

ANNEXE 7 : STATISTIQUES – ARTICLE 31 DE LA *LSF*

ANNEXE 8 : FORMATION DES INSPECTEURS DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Ce rapport de recherche renferme une description et une évaluation du cadre juridique et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada. L'étude porte sur six grands thèmes :

- les questions de compétence et d'harmonisation;
- les « principes d'ingénierie bien établis » en tant que critères de sécurité des installations ferroviaires;
- l'établissement des règles;
- les règlements, les exemptions;
- la surveillance et l'application de la loi;
- les instruments d'appel au sujet des décisions de TC

Questions de compétence et d'harmonisation

Dans quelle mesure le gouvernement réglemente-t-il les compagnies de chemin de fer au Canada et quelles sont les lacunes de cette réglementation?

Le gouvernement du Canada a compétence exclusive en ce qui concerne la réglementation de la sécurité des chemins de fer qui sont de son ressort. Les gouvernements provinciaux réglementent les chemins de fer de compétence provinciale. La réglementation de la sécurité des chemins de fer placés sous l'autorité du Parlement du Canada est régie par la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)*, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (Loi sur le TMD)*, la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (LBCEATST)* et le *Code canadien du travail (CCT)*. Chacune de ces législations traite de différents paramètres de la sécurité ferroviaire. Quatre organes gouvernementaux participent à la réglementation des chemins de fer de compétence fédérale : Transports Canada (TC) chargé d'administrer la *LSF* et la *Loi sur le TMD*, le Bureau de la sécurité des transports chargé d'administrer la *LBCEATST*, l'Office des transports du Canada ou « OTC » chargé d'administrer la *Loi sur les transports au Canada (LTC)* et Développement des ressources humaines Canada (DRHC) chargé d'administrer le *Code canadien du Travail* et le *Règlement sur la sécurité et la santé au travail (trains)*.

La compétence de Transports Canada dépend du fait qu'une compagnie s'est vu accorder un certificat d'aptitude par l'OTC. Le motif en est que la *LSF* fait constamment allusion à une « compagnie de chemin de fer » et que, selon le paragraphe 4(2) de la *LSF*, cette expression est définie en vertu de la *LTC* comme une compagnie titulaire d'un certificat d'aptitude. D'autres organes fédéraux qui ont compétence sur la sécurité ferroviaire ne se limitent pas au certificat d'aptitude comme critère déterminant de leur compétence, mais se demandent en revanche de manière plus générale si un chemin de fer particulier relève des compétences du Parlement du Canada. C'est ainsi que Transports Canada, chargé d'administrer la *LSF*, s'en remet à l'OTC pour déterminer si une compagnie de chemin de fer donnée relève des compétences du fédéral. Quant à la question de savoir s'il faut apporter des modifications à la législation concernant des critères de compétence du fédéral, l'approche préconisée consiste à modifier la *LSF* pour qu'elle contienne les mêmes critères de compétence que ceux que l'on trouve dans la *LTC*, pour que TC puisse déterminer la compétence du fédéral par le biais de ses propres lois au lieu de dépendre de l'OTC pour qu'il procède à cette évaluation en vertu des certificats d'aptitude.

Par le passé, l'OTC n'a pas évalué de manière proactive les compagnies, pas plus qu'il n'a exigé qu'elles présentent une demande de certificat d'aptitude. Son attitude a été d'attendre qu'une compagnie en particulier présente une demande de son propre chef. Cela peut se solder par une lacune au niveau des compétences; toutefois, l'OTC a récemment adopté une approche plus proactive, comme en témoigne la récente décision exigeant à la Great Canadian Railway Tour Company de présenter une demande de certificat d'aptitude. Il semble souhaitable que l'OTC continue dans cette voie.

En ce qui concerne la réglementation de la sécurité ferroviaire au Canada, on peut définir le terme « harmonisation » comme le processus en vertu duquel les normes, les règles, les règlements et les procédures qui constituent la réglementation de la sécurité des chemins de fer au Canada sont aussi uniformes et homogènes que possible a) entre les chemins de fer de compétence fédérale; et b) entre les chemins de fer de compétence provinciale et de compétence fédérale. À mesure que le nombre d'interfaces entre différents systèmes se multiplie, les risques d'ambiguïté et d'incohérences augmentent dans les divers textes réglementaires, les procédures et les lignes directrices et leur application, et le besoin de les harmoniser devient plus manifeste.

La difficulté que pose l'harmonisation entre les divers champs de compétence résulte principalement de la formulation des règles en vertu des articles 19 et 20 de la *LSF*. En effet, même si les règles équivalent à un règlement, une fois qu'elles sont approuvées par le ministre, elles ne s'appliquent qu'aux chemins de fer qui les ont signées. Par ailleurs, alors même si les chemins de fer de compétence provinciale qui sont membres de l'ACFC peuvent être signataires des règles, ils ne sont pas en fait assujettis à la *LSF* car ils ne sont pas titulaires d'un certificat d'aptitude. (La seule exception est l'Ontario, qui est assujetti à la *LSF* en vertu d'un accord d'inspection et d'application de la loi établi aux termes de sa législation provinciale sur les chemins de fer.)

Les régimes de réglementation provinciaux symbolisent essentiellement trois modèles d'harmonisation : le modèle de consultation (Saskatchewan et Québec), le modèle d'incorporation par renvoi (Manitoba, Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse) et le modèle de délégation (Ontario). L'Ontario est la province qui est la plus compatible avec le régime de réglementation fédéral.

Pour que certaines règles s'appliquent aux chemins de fer de compétence provinciale, il faut que les lois provinciales n'incorporent pas seulement le régime fédéral par renvoi tel qu'il est modifié de temps à autre, mais également, comme en Ontario, qu'elles procurent un instrument permettant à TC d'administrer et de faire respecter le régime fédéral de la même manière et dans la même mesure que pour un chemin de fer de compétence fédérale.

De fait, c'est dans ce domaine que d'autres travaux sont nécessaires pour optimiser l'harmonisation : il n'y a pas tant des lacunes dans la réglementation de la sécurité qu'une certaine ambiguïté sur ce qui s'applique dans un cas donné. Le problème est aggravé par le fait qu'on ignore les exemptions et les modifications des règles qui s'appliquent à un cas particulier : à l'exception des chemins de fer de l'Ontario, seul un chemin de fer de compétence fédérale peut solliciter des exemptions ou des modifications des règles incorporées par renvoi en vertu de la *LSF*. Selon toute vraisemblance, la législation provinciale sur les chemins de fer permet cela, au

prix toutefois d'un autre palier de compétence qui vient s'ajouter au processus de formulation des règles.

Le SGS présente un autre problème en ce sens que, même si le règlement sur le SGS s'applique soit par incorporation par renvoi, soit en vertu des propres prescriptions des provinces relatives au SGS, il n'y a aucune disposition dans les accords fédéraux-provinciaux d'inspection/application de la loi au sujet des vérifications des SGS.

Pour promouvoir l'harmonisation, il semble que les initiatives les plus importantes soient d'ordre administratif, c'est-à-dire des réunions régulières du Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire (GTFPSF) et la mise à jour de bases de données sur le statut des règles et des exemptions et sur les chemins de fer auxquels elles s'appliquent. Pour toutes les questions d'harmonisation, un dialogue entre toutes les parties intéressées est essentiel pour résoudre ces questions et la poursuite de ces travaux est donc vivement conseillée. Il est par ailleurs recommandé de modifier le paragraphe 19(5.1) de la *LSF* au sujet de la lacune qui résulte de l'abrogation de règles avant l'approbation de nouvelles règles, et on recommande donc de modifier la *LSF* en conséquence.

« Principes d'ingénierie bien établis » en tant que critères de sécurité des installations ferroviaires

L'expression « principes d'ingénierie bien établis » désigne-t-elle les critères de sécurité au sujet des installations ferroviaires aux termes de l'article 11 de la *LSF*, faut-il la définir plus longuement dans la loi ou, si elle n'a aucun sens, faut-il carrément la supprimer de la loi?

L'article 11 pose problème sous plusieurs rapports; en particulier, il manque de directives quant au sens de l'expression *principes d'ingénierie bien établis*. Il n'existe aucune jurisprudence au sujet de l'article 11 qui permette d'en interpréter le sens. La solution préconisée est de laisser l'expression dans la loi et d'y ajouter un renvoi à des normes détaillées qui devront être élaborées le plus tôt possible.

Pour ce qui est de l'entretien des installations techniques, il n'existe aucun devoir de diligence en ce qui concerne l'entretien des installations ferroviaires. L'insertion dans la *LSF* d'un tel devoir pourrait aider un procureur à l'avenir à intenter des poursuites au titre du mauvais entretien de ces installations.

Établissement des règles

L'établissement de règles existait avant l'adoption de la *LSF* mais de façon restreinte. Le régime d'établissement des règles dont il est question aux articles 19 et 20 de la *LSF* est un régime novateur qui est unique en son genre au Canada et qui reflète le climat de déréglementation dans le secteur du transport ferroviaire et d'autres modes de transport, ce qui a abouti à l'adoption de la *LSF* en 1989.

Les objectifs de la Loi tels qu'ils sont énoncés à l'article 3 englobent « la collaboration et la participation des parties intéressées à l'amélioration de la sécurité ferroviaire ». Cet objectif est enchâssé dans l'obligation de consultations imposée par les articles 19 et 20 et dans la possibilité

offerte aux associations ou aux organismes pertinents, y compris les syndicats, de formuler des observations sur une règle envisagée et de s'y opposer. Toutefois, la collaboration et la participation dans la mesure prévue par la loi ne semblent pas être l'usage chez les parties concernées.

Les mesures qui concernent les règles établies à l'initiative de l'industrie sont énoncées à l'article 20 de la *LSF*, qui renvoie aux articles 18 et 19 pour compléter le régime. Essentiellement, aux termes de l'article 20, une compagnie de chemin de fer peut proposer d'établir des règles concernant l'un des domaines visés à l'article 18. De plus, le ministre des Transports peut sommer une compagnie de chemin de fer de lui présenter ses règles aux termes de l'article 19. Le ministre peut également établir ses propres règles s'il rejette les règles proposées par une compagnie de chemin de fer ou si la compagnie omet de soumettre des règles après en avoir reçu l'ordre [paragraphe 19(7)]. Toutes les règles, à l'exception de celles qui sont formulées par le ministre lui-même, exigent un processus d'approbation ministérielle et toutes exigent des consultations. Une fois une règle approuvée ou établie par le ministre, elle a force de loi [paragraphe 19(5.1)].

Et le GEC (GEC) et le ministre des Transports peuvent autoriser des exemptions aux règles. En vertu du paragraphe 22(1), le GEC peut, par décret, aux conditions qui y sont fixées, soustraire une compagnie de chemin de fer ou des installations ou des matériels ferroviaires à l'application d'une disposition d'un règlement ou d'une règle. Il n'y a aucune procédure qui régit la demande d'une telle exemption et aucun critère que le GEC doit respecter, contrairement au pouvoir dont est investi le ministre d'accorder une exemption dont les critères sont contraignants pour lui [paragraphe 22(7)]. Aux termes du paragraphe 22(2), le ministre peut accorder la même exemption, aux conditions fixées dans l'avis à cet effet. En vertu de cette disposition, une compagnie de chemin de fer peut demander l'exemption au ministre et les mêmes exigences relatives aux consultations en vertu des dispositions sur l'établissement des règles s'appliquent aux exemptions [paragraphe 22(5) et (6)].

Le ministre peut acquiescer à la demande d'exemption s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire et que la sécurité ferroviaire ne risque pas d'être compromise [paragraphe 22(7)]. Il y a également une exemption provisoire automatique au titre des essais (article 22.1) assortie des exigences d'un avis et du droit de s'y opposer [paragraphe 22(2) et (3)].

En général, l'expérience de TC jusqu'ici en matière d'établissement des règles est positive. En vertu de la *LSF*, l'établissement des règles a allégé dans une large mesure le fardeau réglementaire imposé par le régime législatif précédent en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* au titre de la formulation des exigences de sécurité ferroviaire. Il y a eu un important virage dans les fonctions de l'organe de réglementation, qui consistaient à rédiger des règlements et qui consistent aujourd'hui à approuver les règles établies à l'initiative des compagnies de chemin de fer. TC a néanmoins certaines préoccupations au sujet des articles 19 et 20 ainsi que des exemptions aux termes de l'article 21. Les préoccupations de TC peuvent être subdivisées en trois grands domaines : processus, personnel/ressources et consultations.

Pour ce qui est de la question des ressources, il est incontestable que l'établissement des règles en vertu de la *LSF* a allégé le fardeau réglementaire de TC, sans toutefois l'éliminer. La pénurie de personnel et d'autres ressources est préoccupante pour TC et la soussignée convient que cela

constitue une sérieuse entrave à l'accomplissement de son rôle en tant que principal organe de réglementation et de surveillance de la sécurité ferroviaire au Canada. Il est donc recommandé d'octroyer de financement suffisant à la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour qu'elle recrute ou forme à l'interne un spécialiste des règles, et idéalement une équipe d'experts, qui siègera ou qui siègeront au sein de l'organe de consultation préconisé ci-dessous en plus de prodiguer des conseils au niveau des approbations.

La formation sur la rédaction des règles est un autre domaine qui présente des lacunes à TC et au sein de l'industrie. Vu que l'établissement des règles en vertu de la *LSF* est un processus tout à fait unique, puisqu'il conjugue les initiatives de l'industrie à la force de loi, la formation actuelle présente une lacune. De fait, on ne sait pas grand-chose de ce mode de rédaction des règles, et il est temps d'y remédier. Un autre domaine où une formation semble nécessaire est celui de l'établissement des exigences de rendement, qui sont expressément mentionnées dans les objectifs de la *LSF*. Si l'on veut que ces normes soient utilisées (et il ressort clairement de l'article 3 de la *LSF* que l'intention du Parlement est qu'elles le soient), il faut alors prévoir une formation pour qu'elles soient correctement utilisées et, en particulier, pour qu'elles puissent être mises en application.

TC déplore que les consultations des compagnies de chemin de fer en vertu des articles 19, 20 et 21 se fassent après les faits et soient bilatérales, même si les lignes directrices de TC sur les consultations recommandent que celles-ci débutent le plus tôt possible dans le processus d'établissement des règles. De fait, le processus habituel consiste à adresser le projet de règles une fois rédigé aux syndicats et à solliciter leurs observations; les observations, la réplique de la compagnie de chemin de fer à ces observations et les avis d'opposition sont tous soumis à TC en même temps que la règle proposée.

Pour ce qui est de l'expérience des compagnies de chemin de fer jusqu'ici relativement au processus d'établissement des règles, dans l'ensemble, les compagnies de chemin de fer ne sont pas mécontentes du système; certes, elles le préfèrent aux règlements du GEC, en particulier en ce qui concerne leur propre exploitation. L'industrie a quatre grands sujets de préoccupation : a) les consultations; b) les règles imposées par le gouvernement et les conditions et modalités imposées par le gouvernement aux règles approuvées; c) les exemptions; et d) les carences législatives provinciales/fédérales qui n'autorisent pas les compagnies de chemin de fer de compétence provinciale à se prévaloir des droits conférés par le régime fédéral. Ces derniers droits ont trait aux demandes de financement des passages à niveau et à la capacité des compagnies de chemin de fer de compétence provinciale à prendre l'initiative d'établir des règles et à demander des exemptions.

Toutes les parties intéressées, y compris les compagnies de chemin de fer et TC, s'accordent à penser que les consultations telles qu'elles se déroulent actuellement en vertu de la *LSF* sont insuffisantes, et l'une des recommandations de ce rapport de recherche est qu'il faut examiner de nouveaux modèles pour trouver un processus qui convient à toutes les parties.

Une autre question dont ce rapport préconise l'analyse concerne le caractère adéquat du rôle de surveillant de TC dans l'approbation des règles. La participation des services juridiques de TC à l'établissement des règles est limitée. Pour l'essentiel, ceux-ci interviennent au niveau de l'approbation et, même à ce niveau, les services juridiques se contentent d'examiner les

instruments relatifs à l'approbation, c'est-à-dire l'arrêté d'approbation et l'avis d'approbation, pour déterminer s'ils sont conformes sur le plan de la procédure à ce qui est prescrit par les articles 19 et 20 de la *LSF* et aux conventions de rédaction qui s'appliquent à ces types de documents. Les services juridiques n'examinent pas la teneur des règles ni la façon dont elles sont rédigées.

C'est ainsi que les règles ne sont pas examinées sur le plan de la formulation, de l'uniformité avec d'autres règles traitant de la même question, du fait qu'elles relèvent des compétences de la *LSF*, des questions de sous-délégation, du fait que les dispositions visant des buts sont suffisamment précises pour être mises en application et d'autres questions analogues qui ont trait à la rédaction des règlements.

Il est donc recommandé qu'un examen juridique modifié des règles soit entrepris par les services juridiques de TC afin de comparer les règles envisagées aux règles existantes sous l'angle de cohérence du libellé et de la forme, afin de déterminer si elles relèvent des compétences de la *LSF*, d'établir qu'il n'y a pas de sous-délégations illicites de pouvoirs législatifs et qui traite des questions d'harmonisation et d'autres questions, dans la mesure où elles ont un rapport avec les questions juridiques.

Règlements, exemptions

L'article 47 autorise le GEC à prendre des mesures d'ordre réglementaire général pour respecter les intentions et les dispositions de la Loi, notamment certains sujets précis. En outre, le GEC est investi de pouvoirs d'établissement de règlements sur la construction de franchissements routiers (article 7.1) et sur l'érection de clôtures, la construction de réseaux de drainage, de canalisations, de bâtiments et de routes qui ne font pas partie d'installations ferroviaires ou de l'exploitation mais qui peuvent compromettre la sécurité ferroviaire (article 24). Aux termes de l'article 47.1, le GEC est investi du pouvoir exclusif d'établir des règlements au sujet des systèmes de gestion de la sécurité, et des rejets de polluants dans l'environnement. Pour ce qui est de l'entretien des lignes de chemin de fer et la conception, la construction, la modification, l'exploitation ou l'entretien de matériel ferroviaire et des normes techniques qui régissent la construction ou la modification des installations ferroviaires, des règles peuvent être établies (par l'industrie ou par le ministre) ou des règlements peuvent être adoptés par le gouvernement (articles 7, 18, 19 et 20).

Le processus de réglementation est un processus relativement complexe et formaliste, puisqu'il comporte environ 11 étapes parmi lesquelles une étude des coûts-avantages, un examen par la Section de la réglementation du ministère de la Justice et son approbation (« estampillage »), la publication dans la partie II de la *Gazette du Canada*, l'inscription auprès du Registraire des textes réglementaires et l'examen par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. En général, TC tout comme l'industrie constatent que le processus de réglementation prend beaucoup de temps. Il n'y a malheureusement pas de recommandations à formuler pour ce qui est d'améliorer les problèmes rencontrés à cet égard. Ce sont des difficultés inhérentes au processus de réglementation dont la solution déborde la portée de cette étude.

Surveillance et application de la loi

Essentiellement, les pouvoirs de surveillance et d'application de la loi peuvent être subdivisés entre les pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire (ISF) et les pouvoirs du ministre. Il existe également un certain niveau d'autosurveillance et d'application de la loi par l'industrie sous forme du *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* (SGS), lequel oblige les compagnies de chemin de fer à présenter des données sur la façon dont elles s'engagent à assurer la sécurité de leur exploitation, notamment en fixant des objectifs de sécurité et les exigences qui s'y appliquent, comme les règles auxquelles elles sont astreintes, la façon dont elles entendent assurer, appliquer et surveiller le respect de ces exigences et dont elles le font.

Pouvoirs des ISF

Les ISF disposent d'un éventail d'instruments, à la fois statutaires et administratifs, qui leur permettent de réagir aux cas de non-conformité ou aux situations dangereuses.

Sur le plan administratif, les pouvoirs des ISF leur permettent d'émettre des lettres de non-conformité et d'organiser toute une diversité d'activités éducatives et promotionnelles. Pour assurer le respect de la *LSF*, des règlements, des injonctions, des règles, des ordres et des mesures de sûreté en vertu de la *Loi*, les inspecteurs disposent de pouvoirs statutaires qui les autorisent à entrer dans certains lieux, à les inspecter, à photocopier des documents, à saisir des objets, etc.

Les ISF sont également investis du pouvoir d'émettre des avis pour informer une compagnie de chemin de fer que certaines lignes de chemin de fer ou matériels ferroviaires risquent de compromettre la sécurité ferroviaire [alinéa 31(1)a)]. S'ils sont convaincus le risque à la sécurité ferroviaire est imminent, tous les ISF ont le pouvoir d'émettre un avis de ce risque et d'ordonner à la compagnie de chemin de fer d'empêcher l'utilisation de ces lignes ou ces matériels ou de les utiliser sous réserve des conditions et modalités fixées par l'ISF.

Lorsqu'un ordre est émis en vertu de l'article 31 (de ne pas utiliser les matériels, installations, véhicules, etc. visés), l'ISF doit en aviser le ministre [paragraphe 31(5)]. L'ordre d'un ISF en vertu de l'article 31 peut faire l'objet d'un appel auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC), aux termes de l'article 31.1.

Pouvoirs du ministre

Au nombre des pouvoirs statutaires du ministre, il y a celui d'émettre un avis, ou un avis et ordre aux termes des articles 32 et 33 de la *LSF* et celui d'examiner les ordres d'un ISF (article 31). Parmi les pouvoirs administratifs du ministre, il y a celui d'élaborer des politiques nationales en matière de conformité.

Caractère adéquat des options des ISF

La procédure à suivre lorsqu'un inspecteur a constaté une infraction à la *LSF*, à un règlement ou à une règle à l'issue d'une inspection, d'une vérification ou d'un autre moyen à sa disposition consiste à recourir à un instrument administratif, soit la lettre de non-conformité. Cet instrument

est considéré à la fois comme une technique de promotion de la conformité et d'intervention en cas de non-conformité.

Si aucune mesure permettant de remédier à la situation n'est énoncée dans la lettre de non-conformité, un avis doit être transmis aux termes de l'article 31 par un inspecteur si celui-ci estime que la sécurité est compromise. Toutefois, la persistance du cas de non-conformité ne suffit pas à justifier la transmission d'un avis aux termes de l'article 31 : le risque doit être évalué et il ne peut être tout simplement attribuable au non-respect de la *Loi*, d'un règlement ou d'une règle. Le seul recours en l'occurrence est une poursuite. Parmi les nombreux bureaux régionaux interrogés par la soussignée, cela est considéré comme une carence de la *Loi* à laquelle il faut remédier.

Une solution consisterait à instituer des sanctions administratives, ou des « infractions passibles d'une contravention », ce qui offrirait une solution de rechange aux poursuites intentées pour non-conformité persistante dont les conditions n'équivalent pas à un risque en vertu de l'article 31. Certes, il faudra consulter les compagnies de chemin de fer et d'autres parties intéressées au sujet de cette proposition.

Parmi les autres carences qui ont trait à la surveillance et à l'application de la loi, il faut mentionner : les problèmes qui découlent du recoupement des pouvoirs entre les inspecteurs des régions et de l'administration centrale et le fait que l'article 31 de la *LSF* prévoit quatre avis/ordres différents et que, si l'on se prévaut du mauvais article, l'organe de réglementation doit à nouveau rédiger l'avis et le réexpédier. Une autre carence a trait à l'obtention d'informations en vertu de l'article 28 de la *LSF*, différentes régions bénéficiant d'une plus grande coopération de la part des compagnies de chemin de fer, selon l'interprétation qui est donnée de cet article par le bureau régional de la compagnie de chemin de fer. En revanche, les compagnies de chemin de fer ont le sentiment que l'obtention d'informations en vertu de l'article 28 pose des problèmes de sûreté et de protection des renseignements personnels. Enfin, il faut prévoir une formation sur les méthodes d'inspection et d'application de la loi aux compagnies de chemin de fer et à d'autres intervenants directement concernés par l'application de la loi (comme les municipalités et les franchissements routiers).

Vérifications des SGS

Comme nous l'avons vu plus haut, le *Règlement sur les SGS* est une forme d'autoréglementation de l'industrie. TC fait appliquer ce *règlement* et le surveille par le biais de vérifications des SGS.

Les SGS suscitent deux sujets de préoccupation : le premier est que les systèmes de gestion de la sécurité sont soumis au ministre, mais ne sont pas approuvés par lui pas plus qu'ils ne reçoivent la moindre sanction officielle; aussi est-il recommandé d'envisager une forme quelconque d'approbation afin d'évaluer le caractère adéquat d'un SGS en particulier. Le deuxième a trait à la suffisance de certains renseignements qui doivent être déposés par les nouveaux chemins de fer. Si la compagnie de chemin de fer est nouvelle et qu'elle n'a pas de règles, elle ne peut pas s'en prévaloir pour les besoins d'un SGS. Il faudrait donc exiger de ces compagnies de chemin de fer qu'elles soumettent des règles si aucune règle ne s'y applique au moment où elles soumettent un SGS.

Dans quelle mesure les mesures d'application de la loi sont-elles uniformes entre les cinq régions?

La consultante (l'auteur du présent rapport) a demandé à chaque région de quelle façon les pouvoirs de l'inspecteur conférés par les articles 28 et 31 sont utilisés et de quelle façon les vérifications servent à faire respecter le *Règlement sur les SGS*. On a constaté des différences dans les mesures d'application de la loi prises dans des domaines comme les lettres de conformité et les ordres émis en vertu de l'article 31; dans l'utilisation des pouvoirs de collecte d'informations en vertu de l'article 28 et dans les critères qui servent à déterminer la nature et le nombre des vérifications de SGS. Voilà des points qui méritent plus ample examen afin d'uniformiser les mesures d'application de la loi prises à travers tout le pays.

Rapports et enquêtes sur les accidents/incidents

Actuellement, les ISF n'enquêtent pas sur les accidents/incidents ferroviaires; toutefois, le BST, l'organe officiel d'enquête dans les modes de transport de compétence fédérale, n'enquête que sur les accidents et les incidents à déclaration obligatoire tels qu'ils sont définis dans la *LBCEATST*. Les ISF pourraient jouer un rôle important au chapitre de la sécurité en enquêtant sur les accidents et les incidents ferroviaires qui débordent ce critère.

Instruments d'appel au sujet des décisions de TC

Deux appels méritent qu'on s'y attarde : l'un au sujet d'un ordre émis en vertu de l'article 31 par un ISF et l'autre au sujet d'un ordre émis en vertu de l'article 32 par le ministre. Dans ces deux cas, le demandeur doit commencer par solliciter l'examen d'un membre du Tribunal d'appel des transports du Canada et il peut en appeler de cette décision devant le tribunal au complet : paragraphe 31.1(1) et 32.1(1) de la *LSF*. Six demandes d'appel ont été présentées à un seul membre du Comité, mais toutes ont été retirées avant d'être entendues. Les compagnies de chemin de fer ont proposé d'élargir les appels interjetés devant le TATC pour y inclure les décisions de ne pas approuver une règle, les décisions d'approuver une règle moyennant certaines conditions, l'imposition de l'établissement de règles en vertu de l'article 19 ainsi que les décisions en matière d'exemption. Avant de déterminer s'il est souhaitable de recommander un élargissement du droit d'appel aux domaines proposés par les compagnies de chemin de fer, il faut analyser la nature de la décision en question. Dans le cas d'une décision de ne pas approuver une règle ou de l'approuver moyennant certaines conditions, la décision prise peut être qualifiée de décision législative. Cela diffère des décisions actuellement susceptibles d'appel en vertu de la *LSF*, qui sont des décisions administratives. Elles présupposent l'exercice de la discrétion en matière administrative – dans le cas de l'ISF, la décision qu'il existe un risque ou un risque imminent et la décision, par exemple, d'émettre un ordre à l'intention de la compagnie de chemin de fer pour qu'elle cesse toute exploitation. De même, dans le cas du ministre, son ordre de mettre un terme à l'exploitation ou de modifier une installation est le fait de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en matière administrative.

Il est très rare qu'un tribunal administratif comme le TATC soit saisi d'un appel d'une décision législative; aussi est-il déconseillé d'interjeter appel auprès du TATC au sujet des décisions ministérielles de ne pas approuver une règle ou d'approuver une règle moyennant certaines

conditions et également les ordres ministériels émis en vertu du paragraphe 7(2) (qui obligent la compagnie de chemin de fer à élaborer certaines normes techniques).

RECOMMANDATIONS

I. Relatives à la compétence et à l'harmonisation

○ Au sujet des lacunes de compétence

1. Il est recommandé que les mêmes critères de compétence que ceux que l'on trouve dans la LTC soient expressément énoncés dans la LSF et que le certificat d'aptitude ne soit plus le facteur de déclenchement de l'application de la LSF. Le certificat d'aptitude peut être mentionné « pour plus de certitude », mais sans limiter la compétence de TC, comme cela a été le cas jusqu'ici.

○ Au sujet de la promotion de l'harmonisation et de la façon de résoudre les lacunes et les incohérences de la réglementation

2. Le rapport sur le Projet d'harmonisation d'avril 2001 recommandait que le GTFPSF se réunisse avec l'OTC, TC, RHDSC et le BST pour élaborer des critères qui serviront à déterminer la compétence du fédéral en ce qui concerne la réglementation de la sécurité ferroviaire; même si au moins une réunion de ce groupe a eu lieu après 2002, il ne semble pas y avoir eu d'autres réunions : il est donc recommandé qu'un sous-comité ou un groupe de travail sur la compétence soit constitué et se réunisse à intervalles réguliers; cela revêt particulièrement d'importance si la recommandation sur l'éclaircissement de la compétence de la LSF sur les chemins de fer est adoptée en vertu du paragraphe 1.

3. L'harmonisation des régimes de sécurité ferroviaire au Canada est préconisée depuis l'Examen de 1994 et dans les rapports et les examens ultérieurs, qui ont toujours déclaré qu'il s'agissait d'un objectif souhaitable. Toutes les provinces qui réglementent des chemins de fer semblent comprendre ses avantages en ce sens que pratiquement toutes les lignes de chemin de fer régionales sont raccordées à un endroit quelconque aux lignes fédérales et qu'à ce titre, l'élimination des différences arbitraires dans les conditions de sécurité est généralement considérée comme un objectif aussi précieux qu'important. À cette fin, il est recommandé de maintenir le mandat du GTFPSF en ce qui concerne toutes les questions de compétence et d'harmonisation et que cet organe se réunisse au moins deux fois par an pour discuter de ces questions.

4. Il est également recommandé d'élargir le mandat du GTFPSF pour qu'il englobe l'examen de tous les accords d'inspection entre le fédéral et les provinces et qu'il élabore des dispositions communes et des prototypes d'accord pour leur mise en œuvre à l'échelle de tout le pays.

5. Il est également recommandé de ne pas seulement poursuivre les travaux du GTFPSF sur la base de données sur les règles dont il est question plus haut, mais, en raison de l'importance de cette base de données pour le bon fonctionnement du régime des règles de la LSF et l'harmonisation des régimes de réglementation du fédéral et des provinces, que la base de données soit élargie afin d'identifier aussi toutes les exigences provinciales en matière de réglementation de la sécurité.

6. *Pour ce qui est des régimes des provinces, il est recommandé que le pouvoir de conclure des accords avec les provinces sur toute question liée à la sécurité, notamment les inspections, relève de la LSF et soit retiré de la LTC, et que la LSF et la LTC soient modifiées en conséquence.*

7. *Le rapport sur le Projet d'harmonisation d'avril 2001 recommande que tous les accords d'inspection avec les provinces soient modifiés afin de les actualiser par rapport aux exigences fédérales en vigueur qu'ils sont censés respecter. Selon une matrice préparée par la Direction générale de la sécurité ferroviaire, bon nombre de ces accords n'ont pas été actualisés depuis 10 ans; certains ont expiré et le plus récent remonte à 2003 : il est donc recommandé que les accords d'inspection soient révisés le plus tôt possible pour s'assurer qu'ils sont à jour, qu'ils indiquent clairement les règlements, les normes et les règles qui s'appliquent et qu'ils tiennent compte des vérifications des SGS, conformément à la recommandation du paragraphe 15.*

8. *Il est recommandé d'annexer à tous les accords une liste des règles et des règlements qui s'appliquent.*

9. *Il est recommandé que les sujets de discussion du GTFPSF englobent l'étude de toute initiative législative visant à incorporer le régime fédéral par renvoi (au Manitoba, en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse) pour s'assurer que l'incorporation est le plus efficace possible, en tenant compte de chacun des mandats législatifs respectifs de ces provinces et également d'assurer que l'incorporation par renvoi vise les remplacements (par exemple là où un règlement est remplacé par une règle), comme c'est le cas au Manitoba.*

10. *Il est recommandé que le GTFPSF inscrive à son ordre du jour la question de la formation des inspecteurs locaux et se demande s'il ne serait pas plus sûr de recourir à des inspecteurs du fédéral dans toute province qui utilise (comme la C.-B.) ou qui a l'intention d'utiliser ses propres inspecteurs.*

11. *Comme le Québec et la Saskatchewan utilisent le modèle de consultation, un rôle qui revient au GTFPSF (dont on recommande plus haut le maintien du mandat) consiste à servir de forum où ces provinces peuvent entrer en communication avec TC et les autres provinces au moment d'élaborer des règlements, de même que pour l'approbation des règles et des normes de l'industrie.*

12. *Il faut songer à annuler l'accord conclu avec la Saskatchewan et à amorcer des pourparlers avec cette province pour qu'elle modifie son régime de réglementation pour qu'il soit plus en phase avec le régime fédéral.*

13. *Il est recommandé que les règles qui s'appliquent aux chemins de fer d'intérêt local de l'Ontario soient plus clairement définies dans l'accord proprement dit.*

14. *Aucune recommandation n'est formulée sur la question des exemptions et des modifications des règles et sur l'impossibilité pour les chemins de fer de compétence provinciale de les solliciter à l'heure actuelle, même s'il est recommandé que la question soit*

examinée par les participants fédéraux et provinciaux du GTFPSF pour déterminer s'il existe un mécanisme juridique qui pourrait permettre aux compagnies de chemins de fer de compétence provinciale de solliciter des exemptions et des modifications dans les cas où il existe un accord d'inspection qui englobe le respect des règles dans le cadre du mandat de l'inspecteur.

15. Il est recommandé que TC amorce des discussions avec les provinces en vue de modifier les accords pour tenir compte des vérifications des SGS dans les cas où le Règlement fédéral sur le SGS a été incorporé par renvoi et dans les autres cas où les inspecteurs fédéraux sont tenus par l'accord de mettre en place des règlements provinciaux qui s'inspirent du régime fédéral.

16. Une excellente base de données a été constituée au sujet des règles approuvées en vertu de la LSF. Elle indique si le chemin de fer en question est membre de l'ACFC, s'il a signé une règle en particulier et s'il a demandé une exemption et en a bénéficié. Comme le recommandait le rapport sur le Projet d'harmonisation d'avril 2001, Transports Canada ne doit pas seulement maintenir une base de données précisant toutes les exigences fédérales en matière de réglementation de la sécurité, mais également toutes les exigences provinciales en la matière.

17. Il est également recommandé d'adopter une procédure permettant d'assurer que toutes les parties intéressées, comme les chemins de fer, les syndicats, les provinces, les municipalités et le BST, ont accès aux mêmes données (c.-à-d. aux deux bases de données que l'on vient de mentionner) et reçoivent les modifications et les mises à jour simultanément.

18. Pour ce qui est de l'éventuelle lacune de la réglementation à même de résulter du paragraphe 19(5.1) de la LSF, il est recommandé de reformuler cet article pour qu'il précise que, lorsqu'une règle est appelée à remplacer un règlement, la règle remplacera le règlement pour les chemins de fer qui ont signé la règle en particulier et que le règlement restera en vigueur pour les chemins de fer qui ne sont pas visés par la règle en question.

- **Au sujet des nouveaux exploitants et de la sécurité**

19. Il est recommandé d'examiner la possibilité de lier la LSF au certificat d'aptitude par un lien législatif, notamment en ajoutant le SGS comme condition de délivrance d'un certificat d'aptitude à titre de mesure coercitive supplémentaire contre les compagnies de chemin de fer qui ne sont pas conformes et pas juste contre les nouveaux exploitants. Pour donner plus de vigueur à cette recommandation, il faut songer à adopter une procédure d'approbation des SGS.

20. Il est également recommandé qu'en remplacement ou en sus de la recommandation que contient le paragraphe 19, on étudie la possibilité dans l'optique des ressources et de l'exploitation de rétablir l'autorisation d'exploitation des chemins de fer qui ne sont plus exploités depuis un certain temps et que cette autorisation soit subordonnée à une inspection menée par un inspecteur de TC qui juge que le chemin de fer respecte un niveau de sécurité suffisant avant d'en amorcer l'exploitation.

21. *Il est également recommandé que le certificat d'exploitation préconisé au paragraphe 20 devienne le meilleur moyen d'assurer le respect des exigences de la LSF et, même s'il est recommandé que les deux mécanismes dont il est question aux paragraphes 19 et 20 soient examinés, la formule préférée est celle qui figure au paragraphe 20.*

II. Relatives aux principes d'ingénierie bien établis

22. *Que l'on rédige des définitions judicieuses des expressions « travaux d'ingénierie », « conception », « construction », « ingénieur agréé », « évaluation » ou « modification » et qu'on les insère à l'endroit qui convient dans la LSF.*

23. *Que l'on ajoute le devoir général d'entretien des travaux d'ingénierie à l'article 11 (et qu'on l'élargisse même pour y inclure le matériel roulant) et qu'on l'insère dans une partie de la Loi d'application plus générale.*

24. *On recommande de laisser l'expression « principes d'ingénierie bien établis » dans l'article 11, en s'assurant qu'elle renvoie à des normes spécifiques qu'il faudra élaborer; cette tâche devra être entreprise par la Direction générale de la sécurité ferroviaire le plus vite possible.*

III. Relatives à l'établissement des règles

25. *On recommande de demander aux Services juridiques de TC de se pencher sur la question de savoir si une lettre adressée à TC par une compagnie de chemin de fer qui n'est pas partie prenante à une règle donnée et qui fait état de son acceptation d'être liée par cette règle est suffisante pour respecter les obligations de l'article 20 de la LSF et, dans le cas contraire, si un règlement élaboré aux termes de l'article 47 à cet effet serait recevable aux termes de cet article.*

26. *On recommande d'accorder de financement suffisant à la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour qu'elle recrute ou forme à l'interne un spécialiste des règles ou une équipe de spécialistes qui apporteront leur contribution au processus de consultation et qui prodigueront des conseils au stade de l'approbation et qui coordonneront et feront appel à d'autres experts de TC au besoin pour satisfaire aux obligations de la procédure d'établissement des règles et de faire en sorte que ce spécialiste des règles vienne s'ajouter aux effectifs en place de la Direction générale de la sécurité ferroviaire.*

27. *On recommande d'élaborer immédiatement un programme de formation sur la rédaction des règles et de le lancer au sein du Ministère et de l'industrie. Cette formation doit comporter des séances sur la rédaction des obligations axées sur le rendement. Il faudra octroyer de financement suffisant à TC pour donner suite à cette recommandation.*

28. *On recommande qu'un REIR modifié ou un type quelconque d'analyse coûts-avantages accompagne chaque arrêté pris en vertu de l'article 19 ou chaque règle établie par le gouvernement en vertu de cet article, que des moyens suffisants soient octroyés à la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour agir dans ce sens et que le modèle de cette analyse*

s'inspire du modèle déjà recommandé dans les lignes directrices qui s'appliquent de TC afin d'accompagner la proposition de règle soumise en vertu de l'article 20 de la LSF.

29. À défaut de quoi, il faut étudier plus à fond la possibilité de se prévaloir des pouvoirs d'élaboration des règlements de l'article 18 plutôt que des pouvoirs d'établissement des règles de l'article 19, surtout si la recommandation ci-dessus au sujet de l'imposition d'un REIR modifié pour tous les arrêtés de l'article 19 n'est pas acceptée.

30. On recommande que le pouvoir ministériel d'imposer des conditions en vertu du paragraphe 19(4) de la LSF aux règles approuvées soit exercé exceptionnellement et uniquement au sujet des enjeux plutôt de procédure que de fond et que les questions relatives aux conditions possibles soient, en règle générale, réglées au moyen d'un dialogue et de consultations avant que la règle ne parvienne au stade de l'approbation et que les questions fassent partie intégrante de la règle proprement dite.

31. Les mêmes recommandations relatives aux consultations qui ont été formulées à l'égard de l'établissement des règles doivent s'appliquer aux demandes d'exemption et à la procédure d'octroi d'exemptions aux termes des paragraphes 22(2) à 22(7) de la LSF.

32. On recommande qu'un nouveau modèle de consultation soit élaboré reposant sur au moins un modèle tripartite (chemins de fer/syndicats/TC), en invitant d'autres parties en fonction de leur intérêt, que les consultations débutent au moment de l'établissement de la règle, qu'au moins une partie de ces consultations comprenne des réunions en tête-à-tête ou par téléconférence et qu'au moins certains de ces critères soient explicitement mentionnés dans la législation. Il faut étudier plus à fond différents modèles et en concevoir un qui favorise la collaboration et la participation à l'établissement des règles.

33. Il est recommandé de ne pas utiliser comme modèle de consultation le modèle américain du RSAC, mais plutôt de l'étudier parallèlement à d'autres modèles avant de décider d'un nouveau modèle de consultation pour l'établissement des règles.

34. On recommande de rétablir le plus tôt possible les réunions du CCSF et que, parmi les points à l'ordre du jour, il y ait un rapport sur l'état d'avancement des règles en vigueur et l'élaboration d'un modèle de consultation au sujet des règles.

35. On recommande que les Services juridiques de TC procèdent à un examen juridique modifié des règles afin de comparer les propositions de règles aux règles existantes sur le plan de la cohérence du libellé et de la forme, d'analyser les règles pour savoir si elles relèvent des compétences de la LSF, d'établir s'il n'y a pas de sous-délégations illicites de pouvoirs législatifs et de régler les questions d'harmonisation et d'autres questions, dans la mesure où ces questions sont d'ordre juridique.

IV. Relatives à la surveillance et à l'application de la loi

36. Il est recommandé d'envisager un système de sanctions administratives s'inspirant de systèmes analogues dans d'autres modes de transport et d'évaluer son adaptabilité au transport ferroviaire.

37. Il est recommandé d'examiner en détail la question des pouvoirs des inspecteurs à l'échelle fédérale et régionale, la division de ces pouvoirs et l'effet de la délégation des pouvoirs ministériels en vertu des articles 32 et 33 de la LSF, dans le but d'assurer la coordination entre toutes les parties concernées et d'assurer le juste équilibre entre les régions et l'administration centrale.

38. Il est recommandé de revoir l'article 31 et d'étudier la possibilité de combiner en un les différents avis et ordres, et d'intégrer les critères relatifs aux différentes situations visées par l'ordre dans le cadre de l'article 31.

39. Il est recommandé d'entreprendre une étude et d'en confier la réalisation peut-être à un groupe de travail du CCSF constitué à cette fin, au sujet de la collecte de renseignements en vertu de l'article 28 de la LSF, afin de concilier les obligations de l'organe de réglementation en ce qui concerne les renseignements sur la sécurité et le besoin pour les compagnies de chemin de fer de protéger ces renseignements.

40. Il est recommandé d'élaborer une politique et un programme à l'échelle nationale sur la formation des employés en matière d'application de la loi et de surveillance par les compagnies de chemin de fer et d'autres parties directement intéressées, comme la formation prévue par la région du Pacifique au sujet des passages à niveau.

41. Il est recommandé de procéder immédiatement à une comparaison de l'interprétation et de l'application par les inspecteurs de la lettre de non-conformité à l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 31 de manière plus approfondie et détaillée que ce que prévoit ce rapport, afin de déterminer le degré d'uniformité avec lequel les régions appliquent ces instruments coercitifs.

42. Il est recommandé d'examiner tous les ordres émis en vertu de l'article 31 pour déterminer s'il y a des secteurs qu'il faut régler à l'échelle du pays et de l'industrie, afin d'élaborer les règles ou les règlements appropriés pour régler ces questions de manière uniforme.

43. Il est recommandé de poursuivre les efforts en vue de concevoir une méthode d'application de la loi uniforme, l'administration centrale de TC et les régions agissant ensemble dans un esprit de collaboration.

44. Il est recommandé d'élaborer des normes au sujet de la formation des inspecteurs de l'industrie; l'élaboration de ces normes doit revenir à TC et se poursuivre avec le concours et la collaboration des compagnies de chemin de fer.

45. Il est recommandé d'étudier la possibilité d'élargir les pouvoirs des inspecteurs et leur formation pour y inclure les enquêtes sur les accidents et les incidents qui ne sont pas du ressort du BST.

46. Il est recommandé au sujet des nouvelles compagnies de chemin de fer d'ajouter une nouvelle disposition aux exigences relatives au SGS, qui obligerait les nouvelles compagnies de chemin de fer à présenter des propositions de règle lorsqu'aucune règle ne s'applique à elles au moment où elles présentent leur SGS.

1.0 GÉNÉRALITÉS

1.1 Contexte

1. Le cadre juridique et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada se trouve dans plusieurs lois, dont les plus importantes sont la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* et les règlements et les règles établis sous son régime. Parmi les autres lois qui jouent un rôle, il faut mentionner la *Loi sur les transports au Canada (LTC)*, la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (LBCEATST)*, le *Code canadien du travail (CCT)* et la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (Loi sur le TMD)*. Parmi les divers organismes qui régissent la procédure de réglementation de la sécurité ferroviaire ou qui y prennent part, citons Transports Canada (TC), les compagnies de chemin de fer, l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), l'Association des chemins de fer régionaux du Canada (ACFRC), l'Office des transports du Canada (OTC), le Bureau de la sécurité des transports (BST), les provinces, les municipalités et d'autres associations et organismes que la question intéresse, notamment les syndicats.

2. Parmi les éléments importants de ces régimes en vertu de la *LSF*, il faut mentionner :

- l'établissement de règles par les compagnies de chemin de fer, soit de leur propre chef, soit à la suite d'un ordre émanant du ministre et en vertu d'un pouvoir d'élaboration de règlements du GEC (GEC), qui peut, dans certains cas, remplacer les règles établies par l'industrie;
- un mécanisme juridictionnel déclencheur d'un « certificat d'aptitude » (CDA) délivré par l'OTC;
- l'obligation statutaire d'utiliser des « principes d'ingénierie bien établis » dans toutes les installations ferroviaires;
- l'obligation statutaire de mener des consultations au sujet des règles établies par l'industrie avant leur soumission à l'approbation de TC;
- l'obligation réglementaire de soumettre des données sur le système de gestion de la sécurité d'une compagnie de chemin de fer 60 jours avant d'avoir le droit d'exploiter un chemin de fer;
- un régime de surveillance et d'application de la loi pour les inspecteurs nommés aux termes de la *LSF* et investis de pouvoirs statutaires prévus par cette loi et par la *LTC* (art. 157.1) et qui prévoit des accords avec les provinces pour que les inspecteurs du fédéral puissent faire respecter les lois provinciales sur la sécurité ferroviaire.

3. Un examen du cadre législatif et réglementaire et une évaluation de son bien-fondé nécessiteront forcément une étude a) de l'interdépendance des divers organismes concernés par la sécurité ferroviaire et des différents textes législatifs qui jouent un rôle dans la sécurité ferroviaire

et les problèmes que pose cette interdépendance, et b) des questions résultant des éléments importants du régime de la *LSF*, mentionnées plus haut.

1.2 Portée des travaux

4. Six grands thèmes ont été cernés au sujet du bien-fondé du cadre législatif et réglementaire de la sécurité ferroviaire au Canada : chacun sera abordé sous sa rubrique respective. Ces rubriques et l'ordre de ce rapport suivent essentiellement le cadre de référence du contrat. Les thèmes et les questions se chevauchent souvent et, quand c'est le cas ou quand un autre sujet traite de ce thème plus particulièrement, le lecteur sera aiguillé vers les discussions plus pertinentes.

5. Les six grands secteurs et la ventilation des principales questions abordées sont exposés dans les sections 2 à 7 de ce rapport comme suit :

- Établissement d'un organe de réglementation complet : section 2.0
 - Dans quelle mesure le gouvernement réglemente-t-il les chemins de fer au Canada? (2.1)
 - Quelles sont les lacunes? (2.2)
 - Cela se solde-t-il par une façon incohérente de réglementer la sécurité ferroviaire au Canada? (2.3)
 - Les nouveaux exploitants et la sécurité (2.4)
 - Observations, conclusions et recommandations (2.5)
- Principes d'ingénierie bien établis : section 3.0
 - Le renvoi à ces principes présente-t-il de la valeur ou faut-il mieux les définir – dans la Loi, dans les règlements, dans les directives? (3.1)
 - Portée de l'article 11 de la *LSF* (3.2)
 - Observations, conclusions et recommandations (3.3)
- Établissement des règles : section 4.0
 - Historique et observations générales (4.1)
 - Procédure d'établissement des règles (4.2)
 - Exemptions (4.3)
 - Expérience de Transports Canada jusqu'ici au sujet de la procédure (4.4)
 - Expérience de l'industrie jusqu'ici au sujet de la procédure (4.5)
 - Quel est le processus de consultation au sujet des règles prévues? Comment a-t-il été utilisé et comment soutient-il la comparaison avec la formule des audiences publiques aux États-Unis? (4.6)
 - La procédure d'établissement des règles donne-t-elle des résultats probants? Faut-il que l'établissement des règles piloté par l'industrie soit élargi ou au contraire restreint au Canada? (4.7)
 - L'uniformité des règles et les questions d'harmonisation au sein de l'industrie (4.8)

- À-propos du rôle de surveillant de Transports Canada dans l'approbation des règles (4.9)
- Règles par opposition à règlements : existe-t-il des cas où il est préférable que le GEC élabore des règlements plutôt que l'industrie établisse des règles? (4.10)
- Règlements, injonctions, exemptions : section 5.0
 - Procédure d'élaboration des règlements (5.1)
 - Injonctions et exemptions (5.2)
- Surveillance et application de la loi : section 6.0
 - Éventail des options (6.1)
 - *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* (6.2)
 - Pouvoirs statutaires des inspecteurs de la sécurité ferroviaire (6.3)
 - Pouvoirs statutaires du ministre/délégation de pouvoirs (6.4)
 - Bien-fondé des options (6.5)
 - Dans quelle mesure les actions coercitives sont-elles uniformes entre les cinq régions? (6.6)
 - Rôle et pouvoirs des inspecteurs (6.7)
 - Rapports et enquêtes sur les accidents/incidents (6.8)
 - Conclusions et recommandations relatives à la surveillance et à l'application de la loi (6.9)
- Instruments d'appel au sujet des décisions de TC : section 7.0
 - 7.1 Le plan actuel
 - 7.2 Quels avantages et inconvénients y a-t-il à élargir les appels?
 - 7.3 Conclusions au sujet des appels des décisions de TC

2.0 ÉTABLISSEMENT D'UN RÉGIME DE RÉGLEMENTATION COMPLET

2.1 Dans quelle mesure le gouvernement réglemente-t-il les chemins de fer au Canada?

6. Le gouvernement du Canada a compétence exclusive sur la réglementation de la sécurité des chemins de fer qui relèvent de ses compétences. Les provinces réglementent les chemins de fer qui relèvent de leurs compétences.

7. La réglementation de la sécurité des chemins de fer qui relèvent de l'autorité du Parlement du Canada est régie par la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)*, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (Loi sur le TMD)*, la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (LBCEATST)* et le CCT. Chacune de ces lois traite de différents paramètres de la sécurité ferroviaire, que l'on peut résumer comme suit :

- La *LSF* établit le cadre juridique de la réglementation de la sécurité des chemins de fer de compétence fédérale en prévoyant des règles établies par les chemins de fer et des règlements prescrits par le gouvernement qui traitent de tous les paramètres de la

sécurité ferroviaire, notamment l'exploitation et la protection des employés de chemin de fer, des usagers et du public.

- La *Loi sur le TMD* contient des exigences spéciales au sujet du transport des marchandises dangereuses, notamment de leur transport par rail.
- La *LBCEATST* traite des rapports et des enquêtes sur les accidents et les incidents dans tous les modes de transport de compétence fédérale, y compris le transport ferroviaire.
- Le CCT traite de la sécurité du personnel ferroviaire itinérant et sédentaire. La sécurité du personnel ferroviaire sédentaire a été à nouveau déléguée à Transports Canada en vertu d'un PE conclu entre Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et Transports Canada.
- La *LTC* ne traite pas en soi des questions de sécurité ferroviaire, mais, en renvoyant au paragraphe 4(2) de la *LSF* et en particulier à la définition de « compagnie » dans la *LTC* (que cette loi définit comme une compagnie de chemin de fer titulaire d'un certificat d'aptitude), la *LTC* contient le déclic qui déclenche l'application de la *LSF*. La *LTC* fixe les critères relatifs à ce qui constitue une compagnie de chemin de fer de compétence fédérale.

8. Quatre organes gouvernementaux participent à la réglementation des chemins de fer de compétence fédérale : TC (chargé d'administrer la *LSF* et la *Loi sur le TMD*), le Bureau de la sécurité des transports (chargé d'administrer la *LBCEATST*), l'Office des transports du Canada ou « OTC » (chargé d'administrer la *LTC*) et RHDSC (chargé d'administrer le *CCT* et le *Règlement sur la sécurité et la santé au travail (trains)*).

2.2 Quelles sont les lacunes?

9. La question des lacunes dans la réglementation des chemins de fer au Canada doit être abordée sous deux angles différents : les compétences et l'harmonisation.

2.2.1 Compétences

10. La compétence de Transports Canada dépend du fait qu'une compagnie s'est vu délivrer ou non un Certificat d'aptitude (CDA) par l'OTC. Jusqu'à récemment, il s'est agi d'un processus réactif en ce sens que l'OTC répondait aux compagnies qui lui adressait une demande de CDA au lieu d'enquêter activement sur certaines compagnies et de s'assurer que les demandes prescrites étaient imminentes. Dans un rapport intitulé *Rapport sur le projet d'harmonisation des régimes de réglementation fédéral et provinciaux* (le « rapport sur le Projet d'harmonisation ») préparé par le Conseil des sous-ministres des transports et approuvé par ce même conseil le 3 avril 2001, il est dit que cela s'est soldé par des lacunes de compétence. On peut lire dans ce rapport que, sur 88 compagnies de chemin de fer qui exploitent des services au Canada, 35 sont de compétence fédérale et 48, de compétence provinciale (ces chiffres sont exacts même s'il peut y avoir quelques changements; voir ci-après paragr. 35), ce qui laisse cinq compagnies de chemin de fer

sans CDA fédéral ni licence d'exploitation provinciale. Les cinq compagnies mentionnées dans le rapport étaient : l'Agence métropolitaine de transport (AMT), GO Transit, Ontario Northland Company (ONR), West Coast Express (WCE) et la Great Canadian Railtour Company (GCRC), également appelée Rocky Mountaineers Railtour Company.

11. Après la publication du rapport sur le Projet d'harmonisation en avril 2001, l'AMT s'est vu refuser un CDA. ONR, WCE et GO sont elles aussi sans CDA. Toutefois, la GCRC s'est récemment vu délivrer un CDA après que l'OTC eu décidé de revoir sa situation factuelle, à titre proactif. Après avoir émis une ordonnance de justifier à l'intention de la GCRC, l'OTC a décidé que cette compagnie respectait les exigences d'une compagnie de chemin de fer et lui a donc délivré un CDA.

12. Lors d'une rencontre avec Ian Spears, directeur général de l'OTC, le 7 mai 2007, celui-ci m'a dit que cette approche proactive illustre la façon dont l'OTC traite des questions de compétence qui ont trait aux nouvelles compagnies de chemin de fer. Elle permet également d'obtenir des données par des moyens officiels sur ce qui se passe dans le secteur du transport ferroviaire. M. Spears estime que l'OTC est en général maître de la situation au sujet des acquisitions et des situations qui nécessitent un examen plus minutieux de l'OTC pour établir s'il s'agit d'une compagnie de chemin de fer qui a besoin d'un CDA.

13. Un autre fait mentionné par M. Spears est qu'à son point de vue, la prolifération des nouveaux chemins de fer entre l'adoption de la *LSF* en 1989 et 2002 (lors de la publication du rapport sur le Projet d'harmonisation) s'est stabilisée. Ainsi, le problème des chemins de fer qui répondent à la définition d'un chemin de fer assujéti à la compétence du fédéral mais qui ne présente pas de demande de certificat d'exploitation fédéral ou provincial n'est peut-être pas aussi grave que ce que l'on a pu penser en 2002 lorsqu'il semblait que l'augmentation du nombre de nouveaux chemins de fer régionaux allait se poursuivre.

14. Sur les compagnies de chemin de fer résiduelles mentionnées plus haut, une seule franchit des frontières provinciales (ONR). L'ONR est réglementée par la commission de transport Ontario Northland, en dehors du fait que les employés itinérants et sédentaires sont régis par le CCT et par le *Règlement sur la sécurité et la santé au travail (trains)*. TC a des inspecteurs qui font respecter ce règlement en vertu des dispositions administratives dont on a parlé plus haut. Toutefois, ONR circule sur les lignes du CN de sorte qu'elle doit respecter les exigences du CN et, selon TC, la situation d'ONR n'a pas entraîné d'importants problèmes d'harmonisation ou des risques pour la sécurité. La situation est toutefois loin d'être idéale du point de vue de l'application de la loi. Au moins un incident a été signalé à la consultante à propos d'ONR, qui a eu des conséquences favorables mais qui aurait pu en avoir de plus fâcheuses, situation qui pourrait se produire à l'avenir.

15. Un inspecteur a émis un ordre contre l'ONR pour diverses atteintes à la sécurité. En général, toute infraction aux règles ou aux règlements est adressée au CN ou au CFCP, qui sont les compagnies de chemin de fer d'accueil de compétence fédérale. En l'occurrence, ONR s'est pliée à l'ordre alors qu'en fait, elle aurait pu s'y opposer au motif qu'il dépassait les pouvoirs de l'inspecteur. L'inspecteur aurait dû alors prendre des mesures contre ONR indirectement par l'entremise du CN ou du CFCP, ce qui n'est pas une situation idéale, quand le véritable

contrevenant est ONR. Une solution consisterait à inciter la commission de transport Ontario Northland à conclure un accord d'inspection avec TC.

16. WCE, l'AMT et GO Transit ne franchissent pas de frontières provinciales. Comme nous l'avons vu, ces compagnies ne sont pas visées par les lois provinciales sur les chemins de fer, alors que toutes circulent soit sur les voies du CN, soit sur les voies du CFCP, soit encore sur les deux. L'AMT exploite des services sur les lignes du CN et du CFCP et GO, sur les voies du CN, de sorte que ces deux compagnies doivent se plier aux exigences de ces deux compagnies, qui sont toutes les deux membres de l'ACFC. WCE exploite des services exclusivement dans les limites de la Colombie-Britannique. À nouveau, comme dans le cas d'ONR, les problèmes que posent l'AMT, GO Transit ou WCE doivent être réglés par l'entremise du CN ou du CFCP. Du point de vue de l'harmonisation, c'est loin d'être une situation idéale, même si cela donne des résultats concluants.

17. Un autre élément qui se rapporte à la question de compétence est celui de la « recherche de solutions plus accommodantes ». Par le passé, on a froncé les sourcils devant l'usage consistant à scinder une compagnie de chemin de fer exploitée essentiellement comme une seule unité en deux entités dont les services commençaient et prenaient fin dans une seule province. C'est ainsi que la compagnie de chemin de fer en infraction évitait d'avoir à rendre des comptes au gouvernement fédéral car elle relevait en fait des compétences de la province. On en trouve un exemple dans la Quebec Southern Railway (QSR) et la Canadian American Railroad (CDAC), qui exploitent toutes les deux des services entre le Québec et le Maine (QSR exclusivement dans la province de Québec et la CDAC, entre le Québec et la frontière entre le Québec et le Maine). Toutes les deux appartiennent à Iron Roads Railway Inc. La CDAC est titulaire d'un certificat d'aptitude fédéral, mais la QSR est une compagnie de chemin de fer constituée en société provinciale et qui relève donc des compétences de la province. La question de savoir si la QSR est en fait une compagnie de chemin de fer de compétence fédérale devra être tranchée par les tribunaux, à moins que l'OTC ne décide de son propre chef d'émettre une ordonnance de justifier, comme il l'a fait dans le cas de la GCRC. Toutefois, faute d'une preuve flagrante qu'une compagnie n'est pas ce qu'elle est censée être selon le demandeur d'un CDA ou de son équivalent provincial, ou faute d'un avis d'opposition (notamment par un syndicat), l'OTC ne contestera pas la décision du demandeur. La même chose vaut pour les équivalents provinciaux de l'OTC.

18. La « recherche de solutions plus accommodantes » peut être motivée par une diversité de facteurs. Jadis, la compétence du fédéral était perçue comme plus souhaitable en raison des coûts d'inspection : sous le régime fédéral, ces coûts sont pris en charge par le gouvernement; sous le régime provincial, si un PE d'inspection a été conclu entre la province et le gouvernement fédéral, les coûts d'une inspection sont répercutés sur l'exploitant. Par ailleurs, les coûts d'assurance au titre de la responsabilité et des accidents peuvent être moins élevés pour les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale.

19. la « recherche de solutions plus accommodantes » ne semble pas être une tendance répandue. La consultante n'a en main que l'exemple de la QSR. La vraie question est de savoir si cela peut se solder par un problème de sécurité en ce qui concerne l'application de la législation pertinente sur la sécurité du régime fédéral ou de celui de la province. Dans le cas de la QSR, le régime de

sécurité du Québec est conçu sur le modèle du fédéral, même s'il ne l'incorpore pas par renvoi. Il prévoit néanmoins le recours à des inspecteurs du fédéral aux termes d'un PE conclu entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada au sujet de certaines inspections. Ainsi, dans la pratique, les exigences qui régissent les deux tronçons de la ligne en question ne diffèrent pas radicalement; et, depuis 10 ans ou à peu près, il ne semble pas y avoir eu de problèmes résultant de ce morcellement des compétences en ce qui concerne la QSR.

20. En principe, toutefois, si l'objectif ultime est l'harmonisation des exigences réglementaires, les scissions comme celle-ci, dictées par les propres besoins de l'exploitant et pas du tout par des paramètres de sécurité, ne peuvent être propices à l'application uniforme des impératifs de sécurité. Un secteur où des problèmes risquent de survenir est celui de l'application de la sécurité du personnel itinérant et du personnel sédentaire. Comme nous l'avons vu, cela relève du régime de RHDSC et du *Code canadien du travail*, même si, pour le personnel itinérant, les pouvoirs ont été délégués à TC. La compétence de RHDSC n'est pas déclenchée par un CDA; le Ministère utilise ses propres critères pour déterminer si une compagnie de chemin de fer est ou non de compétence fédérale et, dans le cas de la « recherche de solutions accommodantes » et de la constitution distincte d'une entité donnée de manière à ce qu'elle relève des compétences de l'un ou de l'autre, RHDSC ne se demande pas si un CDA ou un certificat provincial équivalent a été délivré. Théoriquement, donc, on risque d'aboutir à une situation où RHDSC décide que le personnel d'une compagnie de chemin de fer donnée relève de ses compétences dans son intégralité, peu importe qu'il y ait des sociétés et des certificats d'exploitation séparés, alors que la *LSF* ne s'appliquera qu'à la partie de la ligne visée par le CDA. Il risque alors d'y avoir conflit entre les obligations fédérales et provinciales pour le personnel itinérant et le personnel sédentaire. Toutefois, apparemment, il n'y a pas eu ce genre de problème jusqu'ici.

21. En réponse aux préoccupations ci-dessus, exprimées dans diverses études de TC, et qui ont un rapport avec la question distincte et plus vaste de l'harmonisation, qui est abordée plus loin, TC a recommandé en 1994 la création du Groupe de travail fédéral-provincial sur la réglementation de la sécurité ferroviaire, qui est devenu le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire (« GTFPSF »). Le groupe d'origine était présidé par le sous-ministre adjoint, Sécurité et Sûreté, et il se réunissait régulièrement par téléconférence. Depuis quelques années, toutefois, les réunions de ce groupe sont devenues plutôt rares. Le président est aujourd'hui le directeur général de la Sécurité ferroviaire.

22. En réponse à l'examen de la *LSF* de 1998, le rapport sur le Projet d'harmonisation recommandait de charger le GTFPSF d'entreprendre de plus nombreuses consultations avec l'OTC, TC, RHDSC et le BST en ce qui concerne les critères à utiliser pour déterminer la compétence du fédéral en matière de réglementation de la sécurité ferroviaire. Cette recommandation a été adoptée le 23 avril 2002 et des fonctionnaires de TC ont consulté des représentants de l'OTC, du BST et de RHDSC pour discuter des critères respectifs de chaque organe en ce qui concerne la classification d'un chemin de fer comme relevant des compétences du fédéral ou d'une province.

23. À l'issue de cette réunion, un document a été publié le 16 septembre 2002 contenant deux conclusions et recommandations. La première recommande à TC de songer à insérer une définition de « compagnie de chemin de fer » dans la *LSF* car cela contribuera beaucoup à

atténuer la dépendance de TC à l'égard de l'Office pour décider les compagnies de chemin de fer qui sont de compétence fédérale. La deuxième recommande à TC et à l'OTC d'amorcer des discussions pour élaborer un instrument proactif afin d'assurer que les nouvelles compagnies de chemin de fer sont évaluées à la fois sous l'angle de leur protection d'assurance responsabilité civile ou de la sécurité de leurs matériels et de leur exploitation pour déterminer si elles relèvent des compétences du fédéral pour les besoins de la *LTC* et de la *LSF*.

24. Le BST et RHDSC ont confirmé qu'ils n'utilisaient pas un CDA comme preuve qu'une compagnie de chemin de fer est de compétence fédérale. Les deux s'en remettent aux principes énoncés aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle* de 1867. L'OTC se fonde également sur ces deux articles pour déterminer si une « compagnie de chemin de fer » est de compétence fédérale. Le paragraphe 88(1) de la *LTC* dispose que la partie III de la Loi (qui traite des chemins de fer) s'applique « aux personnes, aux compagnies de chemin de fer et aux chemins de fer qui relèvent de l'autorité législative du Parlement ». Ce qui relève de « l'autorité législative du Parlement » est énoncé au paragraphe 88(2) de la *LTC*. Essentiellement, ce paragraphe qui fait état de deux situations particulières de compétence fédérale – les compagnies qui exploitent un chemin de fer entre les États-Unis et le Canada et tout ou partie d'un chemin de fer (construit ou non sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale) qui est possédé, contrôlé, loué ou exploité par une personne exploitant un chemin de fer relevant de l'autorité législative du Parlement – ne limite pas l'application des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle*. De fait, ces deux situations sont visées par les articles 91 et 92 de cette dernière loi. Jusqu'ici, l'OTC, le BST et RHDSC utilisent donc les mêmes critères, qui sont essentiellement ceux que prévoit la *Loi constitutionnelle*.

25. La *LSF* semble appliquer les mêmes critères étant donné qu'en vertu du paragraphe 2(2) de cette loi, celle-ci s'applique au transport par chemin de fer auquel s'applique la partie III de la *LTC*. Toutefois, étant donné que la *LSF* fait constamment allusion à une « compagnie de chemin de fer » et que, selon le paragraphe 4(2) de la *LSF*, cette expression est définie, faute d'une définition dans la *LSF*, selon la définition de « compagnie de chemin de fer » de la *LTC* comme une compagnie titulaire d'un CDA; de fait, le régime de la *LSF* est limité aux compagnies de chemin de fer titulaires d'un CDA.

26. Le problème des divergences dans l'application des critères de compétence se rapportant aux quatre organes gouvernementaux concernés n'a pas été réglé à ce jour. Comme nous l'avons vu plus haut, le document publié par TC le 16 septembre 2002 propose deux options : dans un cas, une modification de la définition de « compagnie de chemin de fer » et, dans l'autre, l'amorce de discussions avec l'OTC pour concevoir une démarche proactive afin de s'assurer que les nouvelles compagnies de chemin de fer sont évaluées à la fois sous l'angle de l'assurance responsabilité civile et de la sécurité de leurs matériels et de leur exploitation.

27. Pour ce qui est de la première option, une solution à cette lacune apparente pourrait consister à modifier l'expression « compagnie de chemin de fer » dans la *LSF* par « chemin de fer » partout là où elle figure dans la *LSF*. L'expression « chemin de fer » n'est pas définie dans la *LSF*, mais l'OTC la définit comme une compagnie de chemin de fer relevant de l'autorité du Parlement, ce qui n'est pas en contradiction avec l'article 2 de la *LSF*. Le lien avec la définition de « compagnie de chemin de fer » en vertu de la *LTC* disparaîtrait, les critères de compétence figurant au

paragraphe 88(2) de la *LTC* s'appliqueraient alors et la compétence de la *LSF* refléterait celle de la *LTC*, de même que les critères de RHDSC et du BST. Un autre avantage de cette approche tient au fait que TC exercerait sa compétence dès lors qu'il déciderait qu'une compagnie particulière relève des compétences du fédéral, sans avoir à attendre qu'un CDA lui soit délivré. Tout écart de compétence à même de survenir entre le moment où une ligne de chemin de fer change de propriétaire et celui où elle se voit délivrer un CDA disparaîtrait; en d'autres termes, TC pourrait alors inspecter une ligne avant qu'elle ne commence à être exploitée.

28. L'inconvénient est que le lien avec le certificat d'aptitude confère un degré de certitude aux administrateurs de la *LSF* et les dégage actuellement de toute obligation de décider des compagnies de chemin de fer qui relèvent des compétences du fédéral. Un tel changement exige également une collaboration et une coordination étroites avec l'OTC, pour éviter des décisions conflictuelles sur la même question. Le résultat de cette collaboration et de cette coordination doit être que seules les compagnies titulaires d'un CDA doivent être assujetties à l'autorité de la *LSF*. Un autre inconvénient est que cela risque de se traduire par un surcroît de travail pour Transports Canada alors qu'en fait, le nombre de fois où une situation réclamant l'intervention de TC sans qu'un CDA ait été délivré risque d'être exceptionnel et qu'en outre, il semble que TC procède déjà à ce type d'évaluation aujourd'hui.

29. Un autre inconvénient de cette solution est que, même si elle permet de remédier relativement rapidement au problème, elle élargit sans doute la définition de compagnie de chemin de fer en vertu de l'article 2 de la *LTC* pour qu'elle cadre avec des exigences de compétence complexes. Du point de vue de la rédaction de documents juridiques, ce n'est pas le rôle qui revient à une définition. Les exigences de fond comme celles qui nous intéressent ici doivent devenir une disposition de la législation.

30. Pour ce qui est de la deuxième option, on a déjà constaté que, depuis 2002, l'OTC a effectivement été plus proactif dans son évaluation des compétences. Sa récente réévaluation de la GCRC est une preuve de son approche plus proactive. Toutefois, la deuxième option soulève une autre question : celle d'établir un rapport entre le CDA et la *LSF* en insérant les obligations d'un CDA dans la *LTC*, soit une obligation de sécurité, en tant que renvoi à la présentation d'un programme de gestion de la sécurité. Cette question est abordée plus loin, sous le thème « Les nouveaux exploitants et la sécurité ».

2.2.2 Harmonisation

2.2.2.1 Généralités

31. Dans le contexte de la réglementation de la sécurité ferroviaire au Canada, l'harmonisation peut se définir comme le processus par lequel les normes, les règles, les règlements et les procédures qui composent la réglementation de la sécurité des compagnies de chemin de fer au Canada présentent le maximum d'uniformité et d'homogénéité a) entre les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale qui sont membres de l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) et les compagnies de chemin de fer qui n'en sont pas membres; et b) entre les compagnies de chemin de fer de compétence provinciale et de compétence fédérale.

32. À l'instar de l'Australie, les chemins de fer du Canada ne sont pas tous exploités selon les mêmes prescriptions techniques et opérationnelles. En soi, cela n'est pas une mauvaise chose ni forcément un risque pour la sécurité. De fait, on a signalé (*Optimizing Harmonisation in the Australian Railway Industry*, Rapport 114, Department of Transport and Regional Services, gouvernement australien, 2006) qu'il est souhaitable que les normes physiques et la surveillance de la réglementation soient conçues de manière à refléter les conditions physiques variables auxquelles doivent faire face les compagnies de chemin de fer, comme la géographie et les risques pour la sécurité d'exploitation, et certaines conditions commerciales, comme le recouvrement des coûts, la structure de l'industrie et le régime de propriété. Toutefois, lorsque ces limites physiques, commerciales et opérationnelles se superposent à des limites de compétence, le nombre d'interfaces entre différents systèmes se multiplie et les risques d'ambiguïté et d'incohérences arbitraires dans les divers instruments réglementaires, les procédures et les lignes directrices, ainsi que leur application, augmentent. Des différences arbitraires dans la réglementation de la sécurité ferroviaire ne peuvent pas être bénéfiques à la mise en œuvre du régime de sécurité dans son ensemble, pour des raisons qui se passent d'explications.

33. Au Canada, un autre facteur qui vient compliquer la question des divergences dans la réglementation et l'harmonisation est l'établissement des règles à l'initiative des compagnies de chemin de fer, ce qui est un paramètre important du régime de réglementation de la sécurité depuis l'adoption de la *LSF* en 1989. Étant donné que la procédure qui entre en jeu dans l'établissement des règles repose sur l'élaboration de règles et leur présentation par les compagnies de chemin de fer ou par l'ACFC, les règles ne s'appliquent pas d'office à d'autres compagnies de chemin de fer ou même, dans certains cas, aux compagnies de chemin de fer membres de l'ACFC. La procédure d'établissement des règles proprement dite sera décrite et analysée plus en détail à la section 4 ci-après.

2.2.2.2 L'harmonisation et les chemins de fer de compétence fédérale

34. L'ACFC, en tant que principale association représentant les compagnies de chemin de fer, est un élément clé de l'harmonisation des chemins de fer de compétence fédérale et des chemins de fer de compétence provinciale car elle représente pratiquement la totalité des chemins de fer de compétence fédérale et de nombreux chemins de fer de compétence provinciale.

35. L'ACFC représente 59 chemins de fer sur un total d'environ 87 qui sont exploités au Canada. (Les nombres fluctuent – récemment, le certificat de la compagnie de chemin de fer Feroequus a été suspendu tandis que les certificats d'aptitude d'Algoma Central Railway et de Sault St. Marie Bridge Company ont été annulés car ils sont désormais visés par le certificat du CN.) Sur les 59 chemins de fer qu'elle représente, 33 sont de compétence fédérale et le reste (26), de compétence provinciale. Sur les quatre compagnies restantes titulaires d'un certificat d'aptitude et qui ne sont pas membres de l'ACFC, l'Eastern Maine Railway Company circule sur les voies de la Compagnie de chemin de fer du Sud, Nouveau-Brunswick, qui est membre de l'ACFC (de compétence provinciale); deux d'entre elles – l'International Bridge and Terminal Company et la Minnesota, Dakota & Western Railway Company – franchissent essentiellement deux ponts qui relient Fort Frances à International Falls dont chacun mesure moins d'un kilomètre de longueur; la dernière, l'Union Pacific Railway Company, circule sur les voies du CFCP.

36. L'ACFC a une procuration collective pour chaque chemin de fer qui en est membre et qui est titulaire d'un certificat d'aptitude. L'ACFC confirme auprès de ses membres qu'elle peut utiliser cette procuration pour chaque règle soumise en indiquant son intention de l'utiliser et en précisant que les membres doivent faire savoir à l'ACFC s'ils souhaitent être radiés d'une soumission particulière. L'ACFC m'a laissé savoir qu'elle n'avait jamais reçu de la part d'un de ses membres une demande de ne pas utiliser sa procuration pour l'établissement de règles. Jusqu'à récemment, seule Capital Railway à Ottawa n'a pas fourni à l'ACFC sa procuration collective et a pris des dispositions pour établir ses règles séparément; apparemment, ce chemin de fer reviendrait bientôt sur sa décision. L'ACFC fournit des exemplaires de toutes les procurations collectives et une liste des chemins de fer signataires lorsqu'elle soumet une règle à l'approbation de TC.

37. En ce qui concerne les lacunes du régime de réglementation, le rapport sur le Projet d'harmonisation stipulait que la procuration ne concerne que les chemins de fer qui sont membres de l'ACFC au moment de l'approbation des règles, ce qui a pour résultat que les compagnies qui sont membres depuis peu et les compagnies qui n'en sont pas membres ne sont pas officiellement signataires de certaines ou de la totalité des règles. L'une des recommandations de ce rapport est que la Direction générale de la sécurité ferroviaire, de concert avec l'ACFC, constitue une base de données précisant qui est membre de l'ACFC, quels chemins de fer sont signataires de quelles règles et quelles exemptions (à analyser dans le contexte des règles des chemins de fer à la section 4 ci-après) s'appliquent à chaque chemin de fer. Selon une autre recommandation,

« TC doit s'assurer que les règlements, les règles et les normes voulus sont en vigueur pour toutes les compagnies de compétence fédérale. Les compagnies de chemin de fer qui ne souscrivent pas actuellement à des règles établies sous le régime de l'ACFC sont censées établir de telles règles, à défaut de quoi Transports Canada prendra des mesures pour s'assurer que des prescriptions équivalentes sont mises en place. »

38. En fait, cet exercice est aujourd'hui terminé. TC a créé une matrice limpide et conviviale qui précise quels compagnies de chemin de fer sont titulaires d'un CDA et quelles règles et exemptions s'appliquent à chacun d'entre eux. Le Ministère a également un système en place qui lui permet d'actualiser ces informations. En bref, la question des lacunes de la réglementation fédérale des compagnies de chemin de fer titulaires d'un CDA, peu importe qu'elles soient membres ou non de l'ACFC, semble avoir été réglée pour la majorité des chemins de fer de compétence fédérale. Il est vivement recommandé de poursuivre les travaux en question et de prévoir un financement suffisant pour que ces données importantes soient constamment actualisées.

39. Quant à l'ACFC, à une réunion du 17 mai 2007, la consultante a appris que la question de savoir lesquels de ses membres sont signataires ou non de quelles règles a été abordée par son programme de saisie de la réglementation issu du rapport sur le Projet d'harmonisation et, qu'à ce jour, toutes les compagnies de chemin de fer membres sont signataires des règles actuellement en vigueur et que l'ACFC est investie du mandat d'établir toutes les règles futures pour ses membres (à l'exception de celles de Capital Railway pour l'instant), conformément à la procédure décrite au paragraphe 36.

40. Une autre lacune qui a trait à l'harmonisation des règles et qui est mentionnée dans le rapport sur le Projet d'harmonisation est celle qui se rapporte au paragraphe 19(5.1) de la *LSF*. Ce paragraphe dispose que, si une règle qui remplace un règlement est approuvée par le ministre, elle n'entre pas en vigueur avant la date d'abrogation du règlement. Toutefois, une règle ne s'applique pas d'office à toutes les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale – uniquement aux compagnies qui sont membres de l'ACFC et qui ont signé la règle en question. En 2002, cinq règlements étaient sur le point d'être remplacés par des règles qui étaient à l'époque en cours d'examen.

41. Les domaines visés par les règles proposées étaient : la vue et l'ouïe, le stockage en vrac des liquides inflammables, les cloches et les sifflets, les feux, de même que les croisements des pipelines et des câbles et leur proximité. Le *Règlement sur l'examen de la vue et de l'ouïe* a été abrogé et remplacé par les règles intitulées le *Règlement concernant les postes essentiels à la sécurité ferroviaire* (TC O-17A) et le *Règlement médical pour les postes essentiels à la sécurité ferroviaire* (TC O 0-68). Le *Règlement sur le passage de conduits sous les chemins de fer* a été abrogé et remplacé par les *Normes concernant les canalisations traversant sous les voies ferrées* (TC E-10) et le *Règlement sur les phares et les lampes des locomotives* et le *Règlement sur les sifflets et les cloches de locomotives* ont été abrogés et remplacés par la règle intitulée le *Règlement relatif à l'inspection et à la sécurité des locomotives de chemin de fer* (TC O 0-76).

42. La question de savoir combien il y a de chemins de fer qui ne sont pas membres de l'ACFC et de chemins de fer qui n'ont pas de rapports avec un chemin de fer membre de l'ACFC a été abordée plus haut : le nombre de chemins de fer qui ne sont pas membres de l'ACFC est aujourd'hui de quatre et, comme nous l'avons vu plus haut, sur ces quatre, deux sont exploités sur des voies qui appartiennent à un membre de l'ACFC et qui est signataire de toutes les règles. Les deux autres sont exploités sur moins d'un kilomètre de voie. Seul un membre de l'ACFC établit ses propres règles et la situation est sur le point de changer. Il semble donc que cette question ait été réglée de manière satisfaisante en ce qui concerne les chemins de fer de compétence fédérale. La question pourrait néanmoins se poser au sujet des nouveaux chemins de fer et également des chemins de fer de compétence provinciale si l'accord d'inspection ou d'application de la loi conclu entre le fédéral et le gouvernement provincial en question ne contient pas de disposition qui traite expressément de cette question. On trouvera donc au paragraphe 114 une recommandation visant à modifier la *LSF* pour combler cette lacune.

43. Le rapport sur le Projet d'harmonisation fait également valoir que les SGS peuvent être un instrument efficace pour encourager les compagnies de chemin de fer à adopter des règles de sécurité, en particulier l'alinéa 2d) du *Règlement sur le SGS* qui prescrit aux chemins de fer d'adopter des systèmes pour reconnaître les règlements, les règles, les normes et les ordres de sécurité ferroviaire qui s'appliquent. La consultante convient qu'il s'agit d'un autre instrument qui permet d'assurer l'uniformité et l'harmonisation d'application de toutes les prescriptions de sécurité ferroviaire, y compris celles qui figurent dans les règles, peu importe qu'un chemin de fer soit membre de l'ACFC ou non. Cependant, pour que ce mécanisme soit efficace, l'organe de réglementation doit s'assurer que les prescriptions qui s'appliquent sont visées par le SGS et que le chemin de fer tienne son engagement de respecter ces obligations. Un autre problème qui a trait au SGS est que, lorsqu'un chemin de fer soumet ce système en vertu du *Règlement sur le*

SGS, il n'est ni approuvé ni certifié (comme par exemple en Australie), ce qui incite à se demander dans quelle mesure un tel système peut être fiable avant qu'il ne soit soumis à une évaluation ou à une vérification de TC. Or, une telle évaluation ou vérification n'aura pas lieu au commencement de l'exploitation : une vérification, de par sa nature, porte sur des systèmes qui sont en service depuis un certain temps. Ce problème sera analysé plus en détail ci-après, à la section 6, intitulée « Surveillance et application de la loi ».

2.2.2.3 L'harmonisation et les chemins de fer de compétence provinciale

44. La difficulté que pose l'harmonisation entre les diverses administrations est essentiellement attribuable à la procédure d'établissement des règles par l'industrie aux termes des articles 19 et 20 de la *LSF*. En effet, même si les règles ont la même force qu'un règlement une fois qu'elles ont été approuvées par le ministre (pour ce qui est de la procédure d'établissement des règles et la portée juridique des règles, voir ci-après la section 4), elles ne s'appliquent qu'aux chemins de fer qui en sont signataires. Par ailleurs, même si les chemins de fer de compétence provinciale (à l'exception de ceux qui sont réglementés par l'Ontario) qui sont membres de l'ACFC peuvent être signataires des règles, ils ne sont pas en fait assujettis à la *LSF* car ils ne sont pas titulaires d'un certificat d'aptitude. Pour que des règles en particulier s'appliquent aux chemins de fer de compétence provinciale, il faut le stipuler dans les accords fédéraux-provinciaux d'inspection/application de la loi et dans les dispositions de ces accords qui fixent celles qui s'appliquent aux chemins de fer de compétence provinciale.

45. De fait, c'est dans ce secteur que d'autres travaux sont nécessaires pour optimiser l'harmonisation : il n'y a pas forcément des lacunes dans la réglementation de la sécurité mais plutôt des ambiguïtés quant à ce qui s'applique dans un cas donné.

46. Pour illustrer les difficultés que pose l'harmonisation, nous décrivons dans les paragraphes qui suivent les différentes techniques provinciales qui permettent d'harmoniser les régimes provinciaux avec le régime fédéral.

47. Il y a essentiellement trois modèles d'harmonisation incarnés par les régimes de réglementation provinciaux : le modèle de consultation, le modèle d'incorporation par renvoi et le modèle de délégation.

2.2.2.3.1 Le modèle de consultation

48. En vertu du modèle de consultation, la Saskatchewan et le Québec ont tous les deux décidé de réglementer la sécurité ferroviaire de manière indépendante. Les deux provinces recourent aux services d'inspection de Transports Canada en fonction de leurs besoins et toutes les deux ont signé un accord avec TC à cet effet. La Saskatchewan a signé un accord le 14 août 2003 avec TC pour retenir les services des inspecteurs fédéraux afin qu'ils surveillent les compagnies d'intérêt local de la province conformément à un « plan de travail donné » élaboré chaque année et modifié de temps à autre. La Saskatchewan possède ses propres inspecteurs de la sécurité et n'a pas encore eu recours aux services des inspecteurs fédéraux.

49. Pour harmoniser les régimes en vertu du modèle de consultation, les règlements, les normes et les règles du fédéral peuvent être partagés et utilisés pour en créer de nouveaux à l'échelle provinciale. Toutefois, il existera toujours des différences dans une certaine mesure. Ce qui devient également problématique, c'est que les modifications et les abrogations ne sont pas forcément saisies.

50. Le régime de la Saskatchewan n'est pas harmonisé avec le régime fédéral. Par exemple, il est plus axé sur le rendement que le régime fédéral. Il confère au gouvernement de vastes pouvoirs de réglementation, y compris le pouvoir d'émettre des ordres pour assurer la sécurité d'exploitation d'un chemin de fer donné sur une question quelconque; il ne prévoit toutefois pas l'établissement de règles par l'industrie. Il a également porté création de divers « guides » plutôt que de règlements ou d'ordres. Étant donné que ces guides n'ont pas un caractère législatif, ils ne sont pas exécutoires.

51. Le modèle du Québec est beaucoup mieux harmonisé avec le modèle fédéral que celui de la Saskatchewan. Les règlements, les normes et les règles du fédéral sont utilisés comme prescriptions du régime de sécurité du Québec. Il y a néanmoins des différences qui doivent faire l'objet de discussions suivies pour mieux cerner la raison d'être des divergences avec le régime fédéral.

52. De plus, étant donné que ces deux provinces ont leurs propres services d'inspection, un point à inscrire à l'ordre du jour d'une réunion du GTFPSF (à propos de ce qui est recommandé à la section 2.6.2, comme quoi ses travaux doivent se poursuivre régulièrement) pourrait être l'élaboration de normes et de rythmes d'inspection communs. L'objectif de ces discussions est d'assurer que toutes les compagnies de chemin de fer et les voies font l'objet d'inspections suffisantes, conformément à des normes semblables et par des inspecteurs qui possèdent une expertise relativement semblable.

53. On pourrait recourir au même forum pour inciter les provinces qui utilisent le modèle de consultation – le Québec et la Saskatchewan – à s'entretenir avec TC et les autres provinces au moment d'élaborer des règlements et d'approuver les règles et les normes de l'industrie.

54. Il faut songer à annuler l'accord conclu avec la Saskatchewan et à entamer des pourparlers avec cette province afin de modifier son régime de réglementation pour qu'il soit plus en phase avec le régime fédéral.

2.2.2.3.2 Le modèle d'incorporation par renvoi

55. La situation du Manitoba, de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse peut être analysée en vertu du modèle d'incorporation par renvoi. Le Manitoba a signé un accord avec le gouvernement fédéral qui autorise les agents du fédéral à procéder aux inspections de sécurité ferroviaire; toutefois, l'application de la loi relève toujours des responsabilités de la province. Les inspections peuvent se dérouler conformément aux normes et aux pratiques de la *LSF*, dans la mesure où ces normes et pratiques figurent dans les règlements provinciaux. Les règlements adoptent une importante série de normes, de règlements et de règles

fédéraux car ils peuvent être modifiés, révisés ou remplacés de temps à autre, peu importe la forme que revêt le nouveau document ou le type de texte réglementaire.

56. En vertu d'un régime très semblable à celui de la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick a adopté la *Loi sur les chemins de fer de courtes lignes* en 1994. Les modifications apportées au Règlement général de la *Loi sur les chemins de fer de courtes lignes* sont entrées en vigueur le 25 février 2002. Le règlement adopte les prescriptions fédérales (règlements, règles et normes) par renvoi. Le Nouveau-Brunswick a également conclu un accord avec le gouvernement fédéral qui autorise les agents du fédéral à remplir les fonctions d'inspecteur pour les compagnies de chemin de fer provinciales sans pouvoirs d'exécution. Les inspections se déroulent conformément aux pratiques et aux normes de la *LSF* telles qu'elles ont été adaptées par le règlement mentionné ci-dessus.

57. En Nouvelle-Écosse, la *Railway Act of 1993* est finalement entrée en vigueur en 2001. Les règlements, les normes et les règles fédéraux que le gouvernement a décidé d'appliquer aux compagnies de chemin de fer de compétence provinciale sont incorporés par renvoi dans la législation provinciale en vertu du *Railway Safety Regulations*, N.S. Reg. 144/2001. TC inspecte les lignes provinciales conformément à ces obligations; mais les inspecteurs n'ont pas de pouvoirs d'exécution. Au sein de l'accord, la province a adopté la liste des règlements, des normes et des règles du fédéral qui ont été incorporés par renvoi. Comme dans le cas du Manitoba, TC estime que cette méthode d'incorporation par renvoi est valable car elle incorpore le régime fédéral par renvoi et qu'elle utilise des inspecteurs fédéraux pour en assurer la surveillance.

58. Le 1^{er} avril 2004, la C.-B. a harmonisé sa législation sur la sécurité ferroviaire avec celle du gouvernement fédéral en proclamant l'entrée en vigueur de la *BC Railway Safety Act*. Cette loi adopte par renvoi les règlements techniques, les règles et les normes de la législation fédérale. Elle prévoit par ailleurs que les compagnies de chemin de fer doivent soumettre et conserver des SGS. La législation permet à la C.-B. de déléguer les inspections des chemins de fer et les enquêtes sur les accidents, même si cela ne s'est pas fait jusqu'ici. Il n'y a pas d'accord d'inspection entre le fédéral et la province et la C.-B. procède pour l'instant à ses propres inspections.

59. Le sujet de préoccupation à propos de la C.-B. est que sa nouvelle loi adopte les obligations fédérales, notamment le SGS : comment la province fera-t-elle pour s'assurer que ses inspecteurs sont suffisamment qualifiés dans les domaines visés par le régime fédéral?

60. Le Manitoba utilise lui aussi l'incorporation par renvoi dans le cadre de son régime de sécurité ferroviaire. La *Loi provinciale sur les chemins de fer* a été approuvée le 4 juillet 2004. Le *Railways Fitness Criteria and Safety Regulation* de la province, modifié le 20 juillet 2004, adopte certaines obligations réglementaires fédérales (règlements, règles et normes) par renvoi.

61. Le Manitoba a conclu un accord avec TC pour faire appel aux services d'inspection des inspecteurs fédéraux. Les inspections se déroulent conformément aux normes et aux pratiques de la *LSF* fédérale dans la mesure où ces normes et pratiques figurent dans la réglementation de la province.

62. Les fonctionnaires de TC jugent que le modèle d'incorporation par renvoi du Manitoba est valable car il énonce expressément les règlements et les règles qui s'appliquent et qu'il utilise des inspecteurs de TC qualifiés pour mener les inspections. Une amélioration que l'on pourrait (et devrait) apporter à cet accord est de lui annexer une liste des règlements et des règles qui s'appliquent.

63. Ce qu'il faut retenir de l'harmonisation et du modèle d'incorporation par renvoi est que l'incorporation se fait de manière à saisir les mises à jour. Le Manitoba illustre cette méthode on ne peut mieux. Il est un fait que les provinces n'ont pas toutes des mandats législatifs identiques, d'où la nécessité pour chacune d'agir dans les limites des pouvoirs législatifs qui lui ont été conférés. Ce qui importe, c'est que les obligations de sécurité soient incorporées avec efficacité. Cela revêt particulièrement d'importance lorsqu'on sait que les règles établies par le fédéral ont remplacé un certain nombre de règlements. Des règles doivent être expressément adoptées par les provinces en vertu du modèle d'incorporation par renvoi.

64. Les autres obligations réglementaires incorporées doivent être actualisées constamment, car l'une des raisons du manque de modifications nécessaires jusqu'ici a été l'absence d'un seul vecteur fiable permettant de se tenir au courant des obligations fédérales en vigueur. Grâce à la nouvelle matrice élaborée par TC dont il est question plus haut et qui se rapporte aux chemins de fer de compétence fédérale, cette question ne devrait plus être un sujet de préoccupation. Toutefois, il faudra charger quelqu'un, soit dans la province en question, soit au sein de TC, d'apporter les modifications nécessaires aux accords lorsque des changements sont apportés aux obligations. On peut présumer que le GTFPSF serait le forum de réglementation compétent, sous réserve qu'il se réunisse régulièrement.

2.2.2.3.3 Le modèle de délégation

65. L'Ontario est la province dont le régime est le plus compatible avec le régime fédéral. L'accord fédéral-provincial stipule expressément que les services du fédéral doivent être fournis conformément au régime de réglementation fédéral, tel qu'il est modifié de temps à autre. L'accord autorise par ailleurs Transports Canada à procéder aux inspections et à prendre directement la plupart des mesures coercitives (p. ex. art. 31 de la *LSF*). Toutefois, les dispositions provinciales sur les infractions s'appliquent à la place des dispositions fédérales.

66. La *Loi sur les chemins de fer d'intérêt local* de l'Ontario établit explicitement que le lieutenant-GEC peut, par règlement, adopter par renvoi non seulement les règlements fédéraux, mais également les règles. Toutefois, l'accord conclu entre le ministre ontarien des Transports et le ministre fédéral des Transports s'applique plus à la question de savoir quelle loi s'applique aux compagnies réglementées par l'Ontario étant donné que les ministres en question ont signé un accord fédéral-provincial déléguant les fonctions d'inspection aux inspecteurs fédéraux et énonçant dans l'accord la loi qui s'applique. L'article 15 de la *Loi sur les chemins de fer d'intérêt local* de l'Ontario établit que le ministre ontarien des Transports peut, par voie d'entente, autoriser quiconque à exécuter et à appliquer les lois fédérales applicables, dans leurs versions successives, en rapport avec les chemins de fer d'intérêt local et les compagnies de chemin de fer d'intérêt local de la même manière et dans la même mesure que ces lois s'appliquent aux chemins

de fer relevant de la compétence fédérale ou conformément aux autres conditions dont il est convenu.

67. L'entente en question stipule clairement que les règlements s'appliquent. Toutefois, on ne sait pas au juste si les règles de sécurité fédérales s'appliquent et lesquelles, même si elles sont généralement mentionnées dans l'entente, qui dispose que le règlement « *doit être établi de la même manière et dans la même mesure que le règlement établi pour assurer la sécurité des compagnies de chemin de fer relevant des compétences du gouvernement fédéral, à moins d'indication contraire dans cette entente* ».

68. Par ailleurs, même si les règles s'appliquent, on a déjà constaté qu'il était difficile de savoir quelles règles s'appliquent aux chemins de fer qui ne les ont pas signées. C'est pourquoi les règles qui s'appliquent doivent être expressément énoncées dans l'entente conclue entre TC et l'Ontario ou dans une annexe de cette entente.

2.2.2.4 Problèmes qui s'appliquent à tous les modèles

69. Le problème fondamental relatif à l'harmonisation de tous les régimes, peu importe le modèle utilisé, a à nouveau un rapport avec les règles.

70. Les règles établies en vertu de la *LSF* sont censées s'appliquer aux chemins de fer de compétence fédérale et la totalité du régime de réglementation doit être pris en considération lorsqu'on renvoie aux règles. Cela englobe les exemptions et les modifications. Des règles peuvent être expressément établies pour s'appliquer aux chemins de fer de compétence provinciale : l'un quelconque des modèles dont il est question ci-dessus permet d'atteindre ce résultat. Toutefois, à l'exception des compagnies de chemin de fer relevant des compétences de l'Ontario, personne en dehors d'un chemin de fer de compétence fédérale ne peut demander des exemptions ou des révisions de règles incorporées par renvoi en vertu de la *LSF*. Apparemment, les lois provinciales sur les chemins de fer peuvent le prévoir, au prix toutefois d'une autre couche de compétence qui vient s'ajouter à la procédure d'établissement des règles.

71. Le *Règlement sur le SGS* s'appliquera soit par incorporation par renvoi, soit par le truchement des propres obligations des provinces sur le SGS, comme c'est le cas en C.-B. Toutefois, il n'y a aucune disposition dans l'un quelconque des accords au sujet des vérifications des SGS. La vérification est le moyen utilisé pour surveiller le respect du SGS, non pas les inspections. C'est une lacune qu'il faut combler et une recommandation est formulée à cet effet à la section 2.6.

2.3 Cela se solde-t-il par une façon incohérente de réglementer la sécurité ferroviaire au Canada?

72. En ce qui concerne les chemins de fer constitués en société par le gouvernement fédéral, la plupart (mais pas la totalité) des incohérences semblent avoir été supprimées depuis le dernier examen de la sécurité ferroviaire qui a eu lieu 1998, surtout grâce à la constitution de la base de données sur les règles dont il est question plus haut. Grâce à cette base de données, TC est au courant de tous les chemins de fer et de ceux qui sont membres de l'ACFC, titulaires d'un CDA

et signataires de telle et telle règle et, si le chemin de fer n'est pas membre de l'ACFC, des règles auxquelles le chemin de fer en question doit se conformer.

73. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'incohérences : le cas d'ONR a déjà été mentionné, de même que les difficultés que cela a causées à au moins une occasion aux inspecteurs du fédéral en Ontario.

74. En ce qui concerne les compagnies de compétence provinciale, la situation n'est pas aussi limpide et la façon de réglementer la sécurité au Canada manque d'homogénéité dans une certaine mesure, même si l'on s'est efforcé depuis le dernier examen de la *LSF* en 1998 d'améliorer l'harmonisation et d'adopter une méthode uniforme de réglementation de la sécurité ferroviaire. Le manque d'harmonisation et d'uniformité est partiellement attribuable à différentes méthodes de réglementation et aux différents moyens de recourir aux prescriptions fédérales en matière de sécurité dans le régime provincial et également à la procédure fédérale d'établissement des règles.

2.4 Y a-t-il des solutions ou des options? Faut-il apporter des modifications à la *LSF* ou à d'autres textes législatifs?

75. Si l'établissement de règles par les chemins de fer est accepté comme élément majeur du régime de réglementation, il y aura toujours un certain degré de divergence ou d'incohérence entre les diverses administrations et dans l'application des exigences en question. Cela est inévitable compte tenu du nombre d'organismes gouvernementaux qui prennent part à l'administration de différents éléments de la sécurité ferroviaire, surtout quand on connaît la multitude et le recoupement des différents organes de surveillance, des différentes lois et des différents mandats législatifs. Il faut ajouter à ces différences la nature même de l'établissement des règles qui consiste à personnaliser les exigences de sécurité pour les adapter aux milieux d'exploitation et physiques des divers chemins de fer, ce qui en constitue en fait l'un des attraits. La seule façon d'optimiser la réglementation de la sécurité ferroviaire au Canada et dans les provinces consisterait à revenir à l'élaboration de règlements prescrits par le gouvernement, les provinces se contentant d'incorporer les règlements fédéraux par renvoi ou de les reproduire comme lois qui leur sont propres.

76. De l'avis de la consultante, cela n'est pas une bonne solution. La méthode d'établissement des règles pilotée par l'industrie a été adoptée pour divers motifs, qui sont tous encore valables de nos jours : le désir d'avoir une réglementation flexible, l'imposition de plus de responsabilités aux chemins de fer dans la création et l'application des exigences de sécurité, la personnalisation des exigences pour qu'elles répondent aux milieux d'exploitation et physiques des chemins de fer, l'intervention du gouvernement uniquement en cas de besoin, la répercussion d'une partie du fardeau et des coûts de réglementation sur l'industrie, etc. D'une certaine façon, le prix de ces avantages est un certain niveau d'incohérence. La solution est d'essayer de les éliminer le plus possible et d'harmoniser au maximum les différents régimes et méthodes de réglementation. Les recommandations sur la manière de procéder sont formulées ci-après à la section 2.6, intitulée « Conclusions et recommandations ».

77. Quant à la question de savoir s'il faut apporter des modifications à la législation, nous avons déjà vu à propos des compétences et des critères permettant de déterminer si un chemin de fer est réglementé par le fédéral ou autrement, la modification de la définition de « compagnie de chemin de fer » est une solution possible pour mettre TC sur un pied d'égalité avec d'autres organes gouvernementaux habilités à prendre ce genre de décision. Toutefois, nous avons également mentionné les écueils d'une telle approche, en particulier la rédaction d'un texte juridique sur l'emploi d'une définition pour y parvenir. Une meilleure solution, de l'avis de la consultante, consisterait à insérer directement dans la *LSF* les mêmes critères pour déterminer la compétence que ceux que l'on trouve dans la *LTC* : telle est la formule recommandée à la section 2.6 ci-après.

78. Quant aux modifications qui pourraient aider à promouvoir l'harmonisation des régimes, la consultante pense que les initiatives les plus importantes sont d'ordre administratif, soit des réunions régulières du GTFPSF et la mise à jour des bases de données, comme nous l'avons vu plus haut. Pour toutes les questions d'harmonisation, un dialogue entre toutes les différentes parties intéressées est essentiel pour résoudre ces questions et la poursuite de ces travaux est donc vivement conseillée ci-après à la section 2.6.

79. Cependant, deux modifications législatives bien précises au sujet de l'harmonisation sont recommandées.

80. L'une a trait à l'élimination d'une lacune possible au niveau des compétences, qui a déjà été mentionnée plus haut. Il s'agit de la lacune de réglementation à même de résulter de l'application du paragraphe 19(5.1). Ce paragraphe dispose que, lorsqu'une règle doit remplacer un règlement, elle ne peut entrer en vigueur qu'après la date d'abrogation du règlement. On s'expose donc à une situation où un règlement est abrogé et où un chemin de fer qui n'a pas signé une règle particulière au moment où le règlement est abrogé n'est régi par aucune des exigences dans le domaine précis qui était visé par le règlement. Pour résoudre cette éventuelle lacune, il faudrait prévoir que, lorsqu'une règle est appelée à remplacer un règlement, cette règle remplacera le règlement uniquement pour les chemins de fer qui ont signé cette règle en particulier, et le règlement restera en vigueur pour les chemins de fer qui ne sont pas visés par la règle en question. Une recommandation à cet effet est formulée à la section 2.6 ci-après.

81. L'autre a trait à la compétence de TC pour conclure des ententes d'inspection et d'autres ententes liées à la sécurité avec les provinces. Il ne s'agit pas en soi d'une question « d'harmonisation », mais d'une question connexe du fait que les ententes entre TC et les provinces en font partie intégrante. Il est incontestable que TC est investi du pouvoir de conclure ce genre d'entente; toutefois, ce pouvoir n'est pas énoncé dans la *LSF*, mais plutôt à l'article 157.1 de la *LTC*, ce qui n'est pas normal. Si l'on apporte des modifications à la *LSF*, le moment semble venu de remédier à cette situation en insérant dans la *LSF* le pouvoir de conclure des ententes liées à la sécurité.

82. Outre ces propositions législatives, on peut également songer à un accord non législatif mais d'ordre contractuel proposé par l'ACFC dans son mémoire afin d'améliorer l'harmonisation de l'application des règles entre les provinces et le gouvernement fédéral. L'ACFC recommande que TC élabore et mette en place un protocole qui permettrait aux chemins de fer de compétence

provinciale assujettis à des accords d'inspection d'obtenir des exemptions, d'établir des règles, etc. Apparemment, cela est possible pour les chemins de fer relevant des compétences de l'Ontario en vertu de l'accord d'inspection Ontario-TC, et l'accord a été invoqué par au moins un chemin de fer de l'Ontario (Simcoe Railway) pour proposer ses propres règles médicales. Toutefois, étant donné qu'il appartient aux provinces d'adopter un cadre législatif quelconque pour faire appliquer les exigences de sécurité fédérales, le GTFPSF semble être la tribune recommandée pour négocier ce genre d'accord, lequel pourrait nécessiter des modifications à la législation provinciale.

2.5 Les nouveaux exploitants et la sécurité

2.5.1 Quelles sont les règles de sécurité de base qui permettent d'assurer que les nouveaux venus respectent les exigences de sécurité minimales avant de se lancer dans l'exploitation d'un chemin de fer?

83. Essentiellement, les exigences de sécurité de base sont : la présentation d'un système de gestion de la sécurité et le respect de tous les règlements en vigueur qui ont trait à la sécurité ferroviaire.

84. En ce qui concerne la présentation d'un SGS, le nouvel exploitant d'un chemin de fer doit soumettre un plan de gestion de la sécurité au moins 60 jours avant le début de l'exploitation du chemin de fer, selon l'alinéa 4(2)b) du *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* (RSGSF). Étant donné que l'exploitation ne peut débuter que si un certificat d'aptitude est délivré, nous nous retrouvons ici dans une situation sans issue : dans la pratique, un nouveau chemin de fer doit déterminer lui-même s'il relève des compétences du fédéral ou d'une province. Il doit donc prendre le risque de présenter un SGS avant d'être désigné comme chemin de fer de compétence fédérale. Apparemment, il ne s'agit pas d'un problème majeur, Ian Spears de l'OTC ayant affirmé à la consultante qu'il y a souvent des discussions et des réunions officieuses avec un éventuel exploitant avant que ce dernier ne présente effectivement ses demandes et ne pose ses questions pour savoir si l'exploitation relève des compétences du fédéral. Cela pose néanmoins un petit problème d'ordre juridictionnel étant donné que l'obligation d'un SGS ne s'applique qu'aux chemins de fer de compétence fédérale.

85. La *LSF* définit en ces termes un SGS :

« Protocole visant la mise en œuvre de la sécurité ferroviaire dans l'exploitation courante des chemins de fer et intégrant les responsabilités et les pouvoirs au sein d'une compagnie de chemin de fer, les règles, les procédures, les processus de surveillance et d'évaluation auxquels elle est assujettie ainsi que les objectifs en matière de sécurité, de rendement des mécanismes de contrôle d'application et d'évaluation des risques. »

86. L'article 2 du RSGSF énonce plus en détail ce que doit comporter un SGS :

« a) la politique de la compagnie de chemin de fer en matière de sécurité ainsi que ses objectifs annuels de rendement en matière de sécurité et des initiatives connexes liées à la

- sécurité pour les atteindre, approuvés par un dirigeant supérieur de la compagnie et communiqués aux employés;*
- b) les responsabilités, pouvoirs et obligations de rendre des comptes en matière de sécurité, exprimés clairement, à tous les paliers de la compagnie de chemin de fer;*
- c) un système visant la participation des employés et de leurs représentants à l'élaboration et la mise en œuvre du système de gestion de la sécurité de la compagnie de chemin de fer;*
- d) des mécanismes visant à déterminer :*
- (i) d'une part, les règlements, règles, normes et ordres applicables en matière de sécurité ferroviaire et les procédures pouvant démontrer le respect,*
 - (ii) d'autre part, les exemptions qui sont applicables et les procédures pour démontrer le respect, le cas échéant, des conditions fixées dans l'avis d'exemption;*
- e) un processus qui a pour objet :*
- (i) d'une part, de déterminer les problèmes et préoccupations en matière de sécurité, y compris ceux qui sont associés aux facteurs humains, aux tiers et aux modifications d'importance apportées aux opérations ferroviaires,*
 - (ii) d'autre part, d'évaluer et de classer les risques au moyen d'une évaluation des risques;*
- f) des stratégies de contrôle des risques;*
- g) des mécanismes visant la déclaration des accidents et incidents, les analyses et les enquêtes s'y rapportant, et les mesures correctives;*
- h) les méthodes pour faire en sorte que les employés et toute autre personne à qui la compagnie de chemin de fer donne accès aux biens de celle-ci disposent des compétences et de la formation appropriées et d'une supervision suffisante pour qu'ils puissent respecter toutes les exigences de sécurité;*
- i) des procédures visant la collecte et l'analyse de données aux fins d'évaluation du rendement de la compagnie de chemin de fer en matière de sécurité;*
- j) des procédures visant les vérifications internes périodiques de la sécurité, les examens effectués par la direction, la surveillance et les évaluations du système de gestion de la sécurité;*
- k) des mécanismes de surveillance des mesures correctives approuvées par la direction découlant des systèmes et processus exigés en application des alinéas d) à j);*
- l) de la documentation de synthèse qui décrit les systèmes pour chacune des composantes du système de gestion de la sécurité. »*

87. Un nouveau chemin de fer doit également se conformer aux règlements en vigueur qui s'appliquent à la sécurité ferroviaire. Mentionnons notamment :

- le Règlement sur les installations d'emménagement du nitrate d'ammonium;
- le Règlement sur le stockage de l'ammoniac anhydre;
- le Règlement sur les installations de déchargement des wagons-citernes à chlore;
- le Règlement sur l'emménagement en vrac des liquides inflammables;
- le Règlement régissant la manutention de wagons complets d'explosifs sur des voies de chemin de fer;
- le Règlement sur les chaudières de chauffage et de force motrice;

- le *Règlement sur les passages à niveau au croisement d'un chemin de fer et d'une voie publique*;
- le *Règlement sur la protection des devis d'installation et d'essai aux passages à niveau*;
- le *Règlement sur l'emmagasinage en vrac des gaz de pétrole liquéfiés*;
- le *Règlement sur les opérations minières près des voies ferrées*;
- le *Règlement sur l'avis de travaux ferroviaires*;
- le *Règlement sur les normes de compétence des employés ferroviaires*;
- le *Règlement sur la prévention des étincelles électriques sur les chemins de fer*;
- le *Règlement sur les normes applicables aux appareils de sécurité des chemins de fer*;
- le *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire*;
- le *Règlement sur les wagons de matériel de service*;
- le *Règlement sur les spécifications 112 et 114 de la C.C.T. Wagons-citernes*;
- le *Règlement sur les croisements de fils et leur proximité*.

88. Outre les règlements ci-dessus, il y a des ordonnances de la C.C.T. (Commission canadienne des transports), de l'ONT et de la Commission des chemins de fer du Canada (entités qui réglementaient la sécurité avant TC) qui, même si elles sont périmées, n'ont pas été abrogées : toutefois, elles s'appliquent principalement au CN, au CFCP et à VIA et non pas aux nouveaux chemins de fer.

89. Les règles signées par le nouveau chemin de fer s'appliquent également. Un nouveau chemin de fer peut-il signer des règles avant d'obtenir un certificat d'aptitude? Apparemment, il peut devenir membre de l'ACFC et signer les règles approuvées avant d'en devenir membre, car la qualité de membre ne dépend pas de la détention d'un certificat d'aptitude. Par exemple, de nombreux chemins de fer de compétence provinciale sont membres de l'ACFC et ont signé diverses règles.

90. Il existe d'autres moyens de faire appliquer les règles; dans le RSGSF, tout nouveau chemin de fer doit préciser « *les mécanismes visant à déterminer (...) les règlements, règles, normes et ordres applicables en matière de sécurité ferroviaire et les procédures pour en démontrer le respect* », ce qui indique clairement qu'il doit préciser les règles en vigueur auxquelles il entend se soumettre. Il n'a toutefois pas besoin de soumettre des règles s'il n'en existe aucune qui s'applique à lui, comme ce serait le cas si le nouveau chemin de fer n'est pas membre de l'ACFC ou qu'il ne signe pas des règles soumises par l'ACFC. Il s'agit là d'une éventuelle lacune qui pourrait être comblée par un paragraphe inséré dans le RSGSF qui prescrirait que les nouveaux chemins de fer doivent soumettre des propositions de règles dans les secteurs qui ne sont pas visés par des règlements ou par des règles qui s'appliquent : cette question est abordée plus en détail à la section 6 ci-après, avec une recommandation visant à modifier les exigences liées au SGS au paragraphe 422.

2.5.2 Y a-t-il suffisamment de mécanismes en place (législatifs ou administratifs) pour s'assurer qu'il y a des mesures de sécurité qui garantissent la sécurité d'exploitation des chemins de fer en service, des nouveaux chemins de fer, des

chemins de fer qui ne sont pas exploités depuis un certain temps ou d'un chemin de fer existant qui est acheté par un autre chemin de fer?

91. En réalité, si un nouveau chemin de fer circule sur les voies du CN ou du CFCP ou en fait de tout chemin de fer qui est membre de l'ACFC, il est assujéti aux règles du chemin de fer d'accueil en vertu de l'accord d'exploitation conclu entre le chemin de fer d'accueil et le nouvel exploitant : cela pourrait être clarifié par une réforme de la législation qui prescrirait au nombre des conditions de vente d'un chemin de fer que les règles qui régissaient le vendeur s'appliqueraient à l'acquéreur jusqu'à ce que l'acheteur présente de nouvelles règles, signe les règles existantes ou que le ministre lui demande de lui présenter des règles. Toutefois, cela est sans doute excessif car il est difficile d'imaginer qu'un nouveau chemin de fer circulant sur les voies du CN ou du CFCP puisse présenter un risque pour la sécurité entre la veille du jour de la vente et le lendemain. Il n'est pas dans l'intérêt du CN ou du CFCP en l'occurrence de voir une entreprise dangereuse circuler sur leurs voies.

92. Toutefois, il peut y avoir un risque pour la sécurité dans le cas d'un chemin de fer qui n'est pas exploité depuis quelque temps, en vertu de la vente d'une ligne de chemin de fer au nouvel exploitant. Dans ce cas, il peut ne pas y avoir de lien entre un chemin de fer établi de compétence fédérale ou de n'importe quelle compétence. Dans ce cas, de l'avis de la consultante, le SGS ne suffirait pas et une inspection avant d'entreprendre l'exploitation du chemin de fer s'imposerait. Ce genre de situation pourrait être visé par des mécanismes législatifs ou administratifs. En vertu d'une approche administrative, TC bénéficierait du maximum de flexibilité sans pour autant laisser suffisamment d'influence aux inspecteurs.

93. Un autre moyen, déjà mentionné, d'assurer la mise en place de mesures de sécurité suffisantes au sujet des nouveaux chemins de fer consisterait à relier la *LSF* et la *LTC* par le truchement du protocole sur le SGS. L'une des conditions de délivrance d'un CDA pourrait être la preuve qu'un SGS a bien été présenté à TC et que la compagnie s'engage à respecter le SGS. Le mandat relatif au SGS demeurerait au sein de TC; au cas où une infraction au SGS serait constatée lors d'une vérification, TC pourrait en aviser l'OTC, qui pourrait alors suspendre ou annuler le CDA. Cela ne règle pas la question des nouveaux chemins de fer qui ne sont pas en service depuis un certain temps et qui doivent subir une inspection, même si cela procure une mesure coercitive de plus à TC pour les chemins de fer non conformes en général. La consultante a mentionné cette proposition à Ian Spears, directeur par intérim de la Direction du transport ferroviaire et du transport maritime à l'OTC et, en tant qu'organe de réglementation, il n'a rien trouvé à y redire.

94. Un autre moyen plus puissant et plus draconien permettant d'assurer la sécurité des nouveaux chemins de fer consisterait à rétablir l'ancien article 216 de la *Loi sur les chemins de fer*, L.R. (ch. 234, art. 1) et d'exiger que le chemin de fer obtienne l'autorisation d'exploiter des services. Aux termes de cet article, la compagnie qui souhaitait ouvrir un chemin de fer ou un tronçon de voie ferrée devait demander à la Commission canadienne des transports l'autorisation d'ouvrir le chemin de fer pour y assurer du trafic, et cette demande devait être accompagnée d'un affidavit signé par « le président du chemin de fer, le secrétaire, un ingénieur ou l'un de ses administrateurs » précisant que le chemin de fer était suffisamment achevé pour assurer le transport de trafic et qu'il était prêt à subir une inspection. Le chemin de fer devait être inspecté

par l'ingénieur-inspecteur de la Commission, qui présentait alors un rapport à la Commission indiquant si oui ou non le chemin de fer était « relativement sans danger pour le public qui l'emprunterait ». Si l'ingénieur-inspecteur estimait que le public empruntant le chemin de fer courait un danger, il adressait un rapport à la Commission, qui pouvait rejeter la demande ou ordonner une autre inspection ou un rapport. Dès lors que la Commission était convaincue que l'exploitation du chemin de fer ne posait pas de danger, elle pouvait rendre une décision « de commodité et de nécessité publiques », qui serait sans objet aujourd'hui, compte tenu de la réglementation des conditions d'entrée sur le marché symbolisées par le certificat d'aptitude.

95. La thèse qui milite contre cette formule est qu'elle marque un retour à la réglementation de l'industrie par le gouvernement, surtout en ce qui concerne les conditions d'entrée sur le marché, et qu'elle impose un fardeau réglementaire qui a disparu en vertu de la *LTC* et de la loi qui l'a précédée, la *Loi sur les transports nationaux (LTN)*. On peut néanmoins soutenir que cette thèse confond la déréglementation de la condition « de commodité et de nécessité publiques » d'entrée sur le marché et les exigences en matière de sécurité. Or, l'objet de la déréglementation, que ce soit en vertu de la *LTC* et de la *LTN* ou de la *LSF*, n'a jamais été de réduire le niveau de sécurité de l'exploitation ferroviaire, mais au contraire de faciliter l'entrée sur le marché d'un exploitant ferroviaire en exigeant de lui qu'il obtienne seulement une protection d'assurance suffisante. L'inspection d'un chemin de fer avant son exploitation, surtout s'il n'a pas été exploité depuis quelque temps, semble tomber sous le sens.

96. Il serait difficile d'appliquer cette condition uniquement aux nouveaux chemins de fer et, en principe, elle doit s'appliquer à tous les chemins de fer. Cependant, on pourrait minimiser le fardeau réglementaire en adoptant un type de « clause de droits acquis » ou un processus simplifié pour les chemins de fer actuellement en service, les inspections étant plutôt réservées aux chemins de fer qui ne sont pas exploités depuis un certain temps. L'idée est de concentrer les ressources sur les services maintenus sur les mêmes lignes avant le changement de propriétaire et après. Le certificat d'exploitation pourrait venir s'ajouter à l'autre option mentionnée ci-dessus, c'est-à-dire celle qui consiste à lier l'exigence d'un SGS de la *LSF* à l'obtention d'un certificat d'aptitude. Par ailleurs, les exigences de l'article 216 de l'ancienne *Loi sur les chemins de fer* doivent sans doute être actualisées car cet article mentionne seulement la sécurité du public et non celle des employés ferroviaires et qu'il omet de mentionner l'environnement.

2.6 Conclusions et recommandations relatives à la compétence et à l'harmonisation

2.6.1 Au sujet des lacunes de compétence

97. Il est recommandé que les mêmes critères de compétence que ceux que l'on trouve dans la *LTC* soient expressément énoncés dans la *LSF* et que le certificat d'aptitude ne soit plus le facteur de déclenchement de l'application de la *LSF*. Le certificat d'aptitude peut être mentionné « pour plus de certitude », mais sans limiter la compétence de TC, comme cela a été le cas jusqu'ici.

2.6.2 Au sujet de la promotion de l'harmonisation et de la façon de résoudre les lacunes et les incohérences de la réglementation

98. *Le rapport sur le Projet d'harmonisation d'avril 2001 recommandait que le GTFPSF se réunisse avec l'OTC, TC, RHDSC et le BST pour élaborer des critères qui serviront à déterminer la compétence du fédéral en ce qui concerne la réglementation de la sécurité ferroviaire; même si au moins une réunion de ce groupe a eu lieu après 2002, il ne semble pas y avoir eu d'autres réunions : il est donc recommandé qu'un sous-comité ou un groupe de travail sur la compétence soit constitué et se réunisse à intervalles réguliers; cela revêt particulièrement d'importance si la recommandation sur l'éclaircissement de la compétence de la LSF sur les chemins de fer est adoptée en vertu du paragraphe 97.*

99. *L'harmonisation des régimes de sécurité ferroviaire au Canada est préconisée depuis l'Examen de 1994 et dans les rapports et les examens ultérieurs, qui ont toujours déclaré qu'il s'agissait d'un objectif souhaitable. Toutes les provinces qui réglementent des chemins de fer semblent comprendre ses avantages en ce sens que pratiquement toutes les lignes de chemin de fer régionales sont raccordées à un endroit quelconque aux lignes fédérales et qu'à ce titre, l'élimination des différences arbitraires dans les conditions de sécurité est généralement considérée comme un objectif aussi précieux qu'important. À cette fin, il est recommandé de maintenir le mandat du GTFPSF en ce qui concerne toutes les questions de compétence et d'harmonisation et que cet organe se réunisse au moins deux fois par an pour discuter de ces questions.*

100. *Il est également recommandé d'élargir le mandat du GTFPSF pour qu'il englobe l'examen de tous les accords d'inspection entre le fédéral et les provinces et qu'il élabore des dispositions communes et des prototypes d'accord pour leur mise en œuvre à l'échelle de tout le pays.*

101. *Il est également recommandé de ne pas seulement poursuivre les travaux du GTFPSF sur la base de données sur les règles dont il est question plus haut, mais, en raison de l'importance de cette base de données pour le bon fonctionnement du régime des règles de la LSF et l'harmonisation des régimes de réglementation du fédéral et des provinces, que la base de données soit élargie afin d'identifier aussi toutes les exigences provinciales en matière de réglementation de la sécurité.*

102. *Pour ce qui est des régimes des provinces, il est recommandé que le pouvoir de conclure des accords avec les provinces sur toute question liée à la sécurité, notamment les inspections, relève de la LSF et soit retiré de la LTC, et que la LSF et la LTC soient modifiées en conséquence.*

103. *Le rapport sur le Projet d'harmonisation d'avril 2001 recommande que tous les accords d'inspection avec les provinces soient modifiés afin de les actualiser par rapport aux exigences fédérales en vigueur qu'ils sont censés respecter. Selon une matrice préparée par la Direction générale de la sécurité ferroviaire, bon nombre de ces accords n'ont pas été actualisés depuis 10 ans; certains ont expiré et le plus récent remonte à 2003 : il est donc recommandé que les accords d'inspection soient révisés le plus tôt possible pour s'assurer qu'ils sont à jour, qu'ils*

indiquent clairement les règlements, les normes et les règles qui s'appliquent et qu'ils tiennent compte des vérifications des SGS, conformément à la recommandation du paragraphe 111.

104. Il est recommandé d'annexer à tous les accords une liste des règles et des règlements qui s'appliquent.

105. Il est recommandé que les sujets de discussion du GTFPSF englobent l'étude de toute initiative législative visant à incorporer le régime fédéral par renvoi (au Manitoba, en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse) pour s'assurer que l'incorporation est le plus efficace possible, en tenant compte de chacun des mandats législatifs respectifs de ces provinces et également d'assurer que l'incorporation par renvoi vise les remplacements (par exemple là où un règlement est remplacé par une règle), comme c'est le cas au Manitoba.

106. Il est recommandé que le GTFPSF inscrive à son ordre du jour la question de la formation des inspecteurs locaux et se demande s'il ne serait pas plus sûr de recourir à des inspecteurs du fédéral dans toute province qui utilise (comme la C.-B.) ou qui a l'intention d'utiliser ses propres inspecteurs.

107. Comme le Québec et la Saskatchewan utilisent le modèle de consultation, un rôle qui revient au GTFPSF (dont on recommande plus haut le maintien du mandat) consiste à servir de forum où ces provinces peuvent entrer en communication avec TC et les autres provinces au moment d'élaborer des règlements, de même que pour l'approbation des règles et des normes de l'industrie.

108. Il faut songer à annuler l'accord conclu avec la Saskatchewan et à amorcer des pourparlers avec cette province pour qu'elle modifie son régime de réglementation pour qu'il soit plus en phase avec le régime fédéral.

109. Il est recommandé que les règles qui s'appliquent aux chemins de fer d'intérêt local de l'Ontario soient plus clairement définies dans l'accord proprement dit.

110. Aucune recommandation n'est formulée sur la question des exemptions et des modifications des règles et sur l'impossibilité pour les chemins de fer de compétence provinciale de les solliciter à l'heure actuelle, même s'il est recommandé que la question soit examinée par les participants fédéraux et provinciaux du GTFPSF pour déterminer s'il existe un mécanisme juridique qui pourrait permettre aux chemins de fer de compétence provinciale de solliciter des exemptions et des modifications dans les cas où il existe un accord d'inspection qui englobe le respect des règles dans le cadre du mandat de l'inspecteur.

111. Il est recommandé que TC amorce des discussions avec les provinces en vue de modifier les accords pour tenir compte des vérifications des SGS dans les cas où le Règlement fédéral sur le SGS a été incorporé par renvoi et dans les autres cas où les inspecteurs fédéraux sont tenus par l'accord de mettre en place des règlements provinciaux qui s'inspirent du régime fédéral.

112. Une excellente base de données a été constituée au sujet des règles approuvées en vertu de la LSF. Elle indique si le chemin de fer en question est membre de l'ACFC, s'il a signé une règle en particulier et s'il a demandé une exemption et en a bénéficié. Comme le recommandait le rapport sur le Projet d'harmonisation d'avril 2001, Transports Canada ne doit pas seulement maintenir une base de données précisant toutes les exigences fédérales en matière de réglementation de la sécurité, mais également toutes les exigences provinciales en la matière.

113. Il est également recommandé d'adopter une procédure permettant d'assurer que toutes les parties intéressées, comme les chemins de fer, les syndicats, les provinces, les municipalités et le BST, ont accès aux mêmes données (c.-à-d. aux deux bases de données que l'on vient de mentionner) et reçoivent les modifications et les mises à jour simultanément.

114. Pour ce qui est de l'éventuelle lacune de la réglementation à même de résulter du paragraphe 19(5.1) de la LSF, il est recommandé de reformuler cet article pour qu'il précise que, lorsqu'une règle est appelée à remplacer un règlement, la règle remplacera le règlement pour les chemins de fer qui ont signé la règle en particulier et que le règlement restera en vigueur pour les chemins de fer qui ne sont pas visés par la règle en question.

2.6.3 Au sujet des nouveaux exploitants et de la sécurité

115. Il est recommandé d'examiner la possibilité de lier la LSF au certificat d'aptitude par un lien législatif, notamment en ajoutant le SGS comme condition de délivrance d'un certificat d'aptitude à titre de mesure coercitive supplémentaire contre les chemins de fer qui ne sont pas conformes et pas juste contre les nouveaux exploitants. Pour donner plus de vigueur à cette recommandation, il faut songer à adopter une procédure d'approbation des SGS, la question étant abordée plus en détail ci-après à la section 6.0.

116. Il est également recommandé qu'en remplacement ou en sus de la recommandation que contient le paragraphe 115, on étudie la possibilité dans l'optique des ressources et de l'exploitation de rétablir l'autorisation d'exploitation des chemins de fer qui ne sont plus exploités depuis un certain temps et que cette autorisation soit subordonnée à une inspection menée par un inspecteur de TC qui juge que le chemin de fer respecte un niveau de sécurité suffisant avant d'en amorcer l'exploitation.

117. Il est également recommandé que le certificat d'exploitation préconisé au paragraphe 116 devienne le meilleur moyen d'assurer le respect des exigences de la LSF et, même s'il est recommandé que les deux mécanismes dont il est question aux paragraphes 115 et 116 soient examinés, la formule préférée est celle qui figure au paragraphe 116.

3.0 « PRINCIPES D'INGÉNIERIE BIEN ÉTABLIS » COMME CRITÈRE DE SÉCURITÉ POUR LES INSTALLATIONS FERROVIAIRES

3.1 Le renvoi à ces principes présente-t-il de la valeur ou faut-il mieux les définir – dans la Loi, dans les règlements, dans les directives?

118. Pour déterminer si ces principes présentent de la valeur ou doivent être mieux définis, il faut analyser l'article de la *LSF* (art. 11) qui s'applique et établir si l'expression en question a un sens suffisamment précis pour pouvoir la défendre devant un tribunal.

3.2 Portée de l'article 11 de la *LSF*

119. En premier lieu, il n'existe pas de jurisprudence sur l'article 11. Dans une cause, celle de R. c. CN, une décision de la Cour suprême de Colombie-Britannique datée du 7 décembre 2005 invoque l'article 11 pour poursuivre le chemin de fer, sauf que le chemin de fer a plaidé coupable d'avoir contrevenu à cet article et qu'il n'y a pas eu d'interrogatoire sur l'applicabilité de l'article ni sur le besoin pour l'avocat de la poursuite de présenter des preuves ou de respecter une norme de preuve au sujet des principes d'ingénierie bien établis.

120. L'article 11 établit que :

« Les travaux relatifs à la conception, à la construction, à l'évaluation ou à la modification d'installations ferroviaires sont effectués sous la responsabilité d'un ingénieur agréé conformément à des principes d'ingénierie bien établis. »

121. L'article pose problème sous plusieurs rapports.

- L'affaire concernait un pont en bois du CN qui s'est effondré, qui a entraîné le déraillement d'un train de marchandises du CN à proximité de McBride (C.-B.) et a causé la mort de trois employés ferroviaires. Les enquêteurs de TC ont découvert que la cause de l'accident était l'insuffisance de l'entretien du pont. Le procureur a eu de la difficulté à inculper le chemin de fer car il n'a pas trouvé d'article dans la *LSF* ni de règlement au sujet de l'entretien des ponts en général ou en particulier.
- Les enquêteurs de TC n'ont eu d'autre recours que l'article 11 de la *LSF* et les articles 124 et 148 de la partie II du CCT. L'article 124 impose l'obligation générale à l'employeur d'assurer un milieu de travail sans danger. L'article 148 fixe les sanctions et le châtement en cas d'infraction au CCT.
- Quant à l'article 11 de la *LSF*, il semble, dans l'optique de la poursuite, qu'il soit difficile à faire appliquer car l'expression « principes d'ingénierie bien établis » n'est pas définie.
- Puisque l'expression est vague, elle se prête à plusieurs interprétations et, si le chemin de fer n'avait pas plaidé coupable, il aurait sans doute été difficile de prouver sa culpabilité hors de tout doute raisonnable (ce qui est la norme dans une affaire criminelle). L'expression est suffisamment vague pour permettre à un chemin de fer de soulever un doute raisonnable en présentant une

interprétation différente de celle de la poursuite quant au sens de l'expression « *principes d'ingénierie bien établis* ». La *Ligne directrice sur les travaux d'ingénierie relatifs aux installations ferroviaires* de TC ne contient pas de norme spécifique permettant à un enquêteur ou à un procureur de savoir avec certitude ce que cette expression signifie.

- Il ne semble pas y avoir de normes, de lignes directrices ou d'autres documents qui précisent ce que sont des « *principes d'ingénierie bien établis* » au sujet des ponts de chemin de fer. Les seules normes relatives aux « *installations ferroviaires* » concernent les passages à niveau. Celles-ci figurent dans un projet de règlement qui n'a pas encore été adopté.
- De plus, l'article 11 fait allusion à tous les travaux d'ingénierie relatifs aux installations ferroviaires, sans définir l'expression « *travaux d'ingénierie* » ni les mots « *conception* », « *construction* », « *ingénieur agréé* », « *évaluation* » ou « *modification* ». La question est d'autant plus complexe que la Ligne directrice en question contient bien des définitions des termes « *modification* », « *ingénieur agréé* », « *conception* » et « *évaluation* » et qu'elle renferme une explication de l'expression « *travaux d'ingénierie* », si ce n'est que cette Ligne directrice n'est pas un instrument contraignant.
- En outre, il est difficile de savoir clairement si l'entretien de travaux d'ingénierie est compris dans l'expression « *travaux d'ingénierie* » et, comme nous l'avons vu, on a déterminé que la cause de l'accident était un mauvais entretien du pont. Il ne semble pas y avoir d'obligation générale dans la législation, notamment dans les règlements, pour qu'un chemin de fer entretienne ses installations ferroviaires et en l'occurrence ses ponts.

122. En ce qui concerne expressément la question de l'absence de directives et de l'expression « *principes d'ingénierie bien établis* », l'article 11 souligne un problème que pose l'utilisation d'articles « axés sur le rendement » ou « orientés vers des objectifs », problème que cet article exemplifie. L'utilisation de cette technique offre une certaine souplesse à l'industrie pour répondre aux exigences juridiques et elle simplifie les exigences techniques complexes et prescriptives. Le compromis toutefois peut être l'absence de clarté et de précision dont ont besoin les agents d'exécution, ce qui rend la disposition pratiquement inapplicable. De fait, les dispositions ont généralement besoin à la fois d'éléments prescriptifs et d'objectifs généraux pour pouvoir être appliquées correctement. L'exemple de l'article 11 souligne le besoin d'un tel équilibre.

123. La consultante a fait des recherches dans les lois fédérales [versions anglaises] pour y trouver l'expression « *sound engineering principles* » [« principes d'ingénierie bien établis »] et a constaté que la *LSF* est la seule loi canadienne à employer cette expression; elle a également recherché les expressions : « généralement acceptés » et « généralement reconnus », « pratiques commerciales loyales » et « pratiques recommandées ».

124. La consultante a trouvé une loi qui emploie [en anglais] une expression très semblable à celle que l'on trouve dans l'article 11 de la *LSF*. L'expression « règles de l'art de l'ingénierie » se trouve dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* :

« “fin admise” (...) l'utilisation d'un puits de pétrole ou de gaz uniquement dans le cadre d'essais du puits ou de la tête de puits et du matériel connexe, exécutés dans les règles de l'art de l'ingénierie (...) » (soulignement ajouté)

125. La consultante ignore de quelle façon cela a été interprété ou si cela a entraîné des difficultés d'application de la loi. [La version anglaise d'une autre expression du même type, « consistent with good oil field practice » [« compte tenu des impératifs d'exploitation des champs pétrolifères »], que l'on trouve aujourd'hui dans la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada–Terre-Neuve*, n'a donné lieu à aucune jurisprudence sur le sujet. Toutefois, en règle générale, ce genre d'expression soulève fréquemment des questions sur le caractère exécutoire, en particulier lorsqu'elles sont employées dans des règlements et surtout à l'échelon du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qui est l'organe de surveillance du BCP chargé d'examiner tous les textes réglementaires. Pour éviter les problèmes à ce niveau, la consultante sait, en tant que rédactrice de lois, que l'on demande souvent aux clients de fournir soit une définition d'une expression comme celle-ci, soit de présenter les normes, les lignes directrices ou d'autres documents existants qui prouvent ce que signifie l'expression.

126. Il ressort de ce qui précède que l'article 11 ne contient pas de directives suffisantes pour être appliqué avec succès et qu'il faut donc le modifier. Cela peut se faire de trois manières, les deux premières pouvant être utilisées à tour de rôle ou ensemble :

- en laissant dans la *LSF* l'expression « principes d'ingénierie bien établis », en créant des normes détaillées au sujet de ces installations, comme dans le cas des passages à niveau, et en les incorporant par renvoi dans l'article 11 (en laissant de côté à ce stade le problème d'une incorporation par renvoi d'une norme établie par le même organisme que celui d'où provient le règlement) ou en s'en servant comme d'une directive, sans l'incorporer par renvoi;
- en énonçant des critères généraux dans la *LSF* proprement dite, qui doivent renfermer suffisamment de directives pour être utiles à l'agent d'exécution;
- en supprimant l'article 11 faute de normes ou de critères comme on l'a montré ci-dessus; l'agent d'exécution devra alors s'en remettre à l'obligation générale de construire et d'entretenir ses installations ferroviaires pour qu'elles ne présentent pas de danger pour les usagers, les employés ferroviaires et le public, selon les suggestions qui suivent.

127. La formule préconisée est celle que l'on trouve au premier point vignette ci-dessus. En effet, c'est la formule qui présente le moins de risques d'être contestée car c'est elle qui offre le maximum de directives à l'agent d'exécution. Certes, le fait de n'avoir aucune exigence en vertu du dernier point vignette ne présente non plus aucun risque, mais ne fait rien pour promouvoir la sécurité et n'est donc pas considéré comme une option viable.

128. En ce qui concerne l'entretien, on a pu constater qu'il n'existe pas de devoir général de diligence en ce qui concerne l'entretien des installations ferroviaires et que l'insertion dans la *LSF* d'un tel devoir pourrait aider la partie poursuivante à l'avenir à poursuivre une cause concernant le mauvais entretien de ces installations.

3.3 Conclusions et recommandations relatives aux principes d'ingénierie bien établis

129. *Que l'on rédige des définitions judicieuses des expressions « travaux d'ingénierie », « conception », « construction », « ingénieur agréé », « évaluation » ou « modification » et qu'on les insère à l'endroit qui convient dans la LSF.*

130. *Que l'on ajoute le devoir général d'entretien des travaux d'ingénierie à l'article 11 (et qu'on l'élargisse même pour y inclure le matériel roulant) et qu'on l'insère dans une partie de la Loi d'application plus générale.*

131. *On recommande de laisser l'expression « principes d'ingénierie bien établis » dans l'article 11, en s'assurant qu'elle renvoie à des normes spécifiques qu'il faudra élaborer; cette tâche devra être entreprise par la Direction générale de la sécurité ferroviaire le plus vite possible.*

4.0 ÉTABLISSEMENT DE RÈGLES

4.1 Historique et observations générales

132. L'établissement de règles existait avant l'adoption de la *LSF*, mais de manière limitée. Essentiellement, une compagnie de chemin de fer était investie du pouvoir d'établir des règles au sujet de sa propre exploitation, de la gestion de ses propres affaires et de l'emploi et de la conduite de ses agents et employés, mais, dans la mesure où ces règles avaient un impact sur le public en général, elles devaient être soumises à l'approbation du GEC (article 233 de la *Loi sur les chemins de fer*, L.R., ch. 234). Le plan d'établissement des règles énoncé aux articles 19 et 20 de la *LSF* est un régime novateur qui est unique en son genre au Canada et qui reflète la conjoncture de déréglementation du transport ferroviaire et d'autres modes de transport, qui a abouti à l'adoption de la *LSF* en 1989.

133. La *LSF* a été adoptée à l'issue des modifications apportées à la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* qui ont eu pour effet de transférer à TC les fonctions de réglementation de la sécurité et d'enquête qui étaient accomplies jusque-là par la Commission canadienne des transports (les enquêtes de sécurité ont par la suite été transférées au BST).

133. La *LSF* se voulait également un nouveau mode de réflexion sur la réglementation de la sécurité ferroviaire, afin de tenir compte des profonds changements survenus dans l'industrie du transport ferroviaire depuis quelques années et d'atteindre les objectifs de la politique nationale des transports en ce qui concerne la sécurité de l'exploitation ferroviaire.

134. Avant l'adoption de la *LSF*, c'est la *Loi sur les chemins de fer* qui régissait les chemins de fer de compétence fédérale. Cette loi avait été conçue pour une autre époque, puisqu'elle datait du tournant du siècle alors que le réseau ferré du Canada prenait rapidement de l'expansion. À l'époque, une bonne partie du réseau était en cours de construction pour ouvrir de nouveaux territoires et encourager leur peuplement. La réglementation était prescriptive et détaillée.

135. Les changements survenus dans l'industrie du transport ferroviaire qui ont eu une incidence sur la réglementation de la sécurité ont débuté en même temps que la déréglementation économique du transport ferroviaire. L'abandon des lignes de chemin de fer déficitaires a été soumis à une réglementation moins rigoureuse et a finalement été entièrement déréglementé en vertu d'une autre série de modifications qui ont abouti à la *LTC* de 1996. C'est ainsi que les chemins de fer de classe 1 comme le CN et le CFCP ont été autorisés à vendre, moyennant le minimum d'ingérence de la part du gouvernement, des tronçons de leurs lignes à des chemins de fer régionaux de création récente, certains relevant des compétences du fédéral et d'autres des compétences des provinces.

136. Par ailleurs, l'industrie du transport ferroviaire a pris de la maturité au fil des ans : les deux principaux chemins de fer du Canada, le CN et le CFCP, sont devenues de grandes compagnies solidement établies qui existent maintenant depuis plus de 100 ans. Ils ont acquis une vaste expertise dans la direction, l'exploitation et la construction de chemins de fer et, sous bien des rapports, leurs connaissances dépassent largement celles du gouvernement. Les chemins de fer voulaient avoir la maîtrise de leurs activités et avaient le sentiment qu'ils étaient particulièrement bien placés pour le faire. En raison de la déréglementation, la nouvelle devise des ministères gouvernementaux dans les années 1980 a été le dégraissage des effectifs et la compression des dépenses; cela a concerné tous les modes de transport, pas seulement le transport ferroviaire, et les ressources affectées à la réglementation de la sécurité ferroviaire n'ont pas été exemptées de cette politique.

137. L'une des conséquences de tous ces changements est que la *LSF* se concentre sur la notion de gestion des risques pour la sécurité et sur le transfert du gouvernement à l'industrie du transport ferroviaire de certaines responsabilités de réglementation de la sécurité ferroviaire. L'objectif était d'alléger le fardeau réglementaire de TC à qui le rôle d'élaboration des règlements avait été transféré par l'OTC et dont le personnel avait été sérieusement réduit. Par ailleurs, l'établissement de règles, que ce soit par le gouvernement ou par l'industrie, offrait une plus grande flexibilité de réglementation en ce sens que les règles n'étaient pas explicitement établies pour être des textes réglementaires (alinéa 46b) de la *LSF*). La procédure d'établissement des règles se voulait moins formaliste. Les règles, contrairement aux règlements, n'avaient pas à subir l'examen du ministère de la Justice, pas plus qu'elles ne devaient être conformes à d'autres exigences réglementaires, politiques et juridiques ayant trait à ces textes, comme les conventions de rédaction, les conditions de publication dans la gazette officielle, etc. L'objectif, qui est clairement énoncé à l'article 3 de la *LSF*, était de « *favoriser la mise en place d'outils de réglementation modernes, flexibles et efficaces dans le but d'assurer l'amélioration continue de la sécurité ferroviaire* ».

138. On peut cependant affirmer que la déréglementation de la sécurité est une fausse appellation. Il est manifeste dans la *LSF* que le gouvernement n'a pas transféré du gouvernement à l'industrie la responsabilité suprême de la sécurité ferroviaire des chemins de fer de compétence fédérale. Le cadre général de la Loi prévoit l'approbation définitive des conditions de sécurité par le ministre ou par le gouvernement, peu importe que ces conditions revêtent la forme de règles établies par les compagnies de chemin de fer, de règles appliquées par le gouvernement, de règlements, de normes techniques appliqués par le gouvernement ou d'ordres ou de directives émis par les inspecteurs ou le ministre. En outre, en ce qui concerne l'établissement des règles, peu importe

qu'elles soient prises à l'initiative de l'industrie ou du gouvernement, une fois qu'elles sont approuvées, toutes les règles ont force de loi et TC dispose de vastes pouvoirs pour prescrire l'établissement d'une règle, la modification d'une règle ou l'élaboration son propre règlement en la matière.

139. Une partie du processus décisionnel permettant de savoir s'il s'agit d'une question de sécurité ou non a été transféré aux chemins de fer du fait que ceux-ci sont investis du pouvoir d'établir leurs propres règles et, avec ce transfert, ils exercent un important contrôle sur l'existence et la teneur de ces règles. À cet égard, on pourrait affirmer qu'il existe un certain niveau d'autoréglementation de l'industrie. Ce pouvoir unilatéral dont disposent les chemins de fer de déterminer ce qu'est une question de sécurité et de ne pas considérer certaines questions comme des questions de sécurité et, par conséquent, d'établir des règles a un rapport direct avec la décision du gouvernement d'invoquer ses propres pouvoirs d'établissement des règles en vertu des articles 19 et 20 et est une question litigieuse à l'égard de l'établissement des règles en vertu de la *LSF* : celle-ci est abordée plus en détail à la section 4.6.2, aux paragraphes 253 et 254.

140. En dépit de ce transfert, la consultante soutient que la *LSF* est parfaitement claire, à la fois dans l'optique générale de son système de réglementation global et de sa structure et en particulier en ce qui concerne ses dispositions de fond et ses processus, sur le fait que le gouvernement fédéral, et en particulier le ministre des Transports, n'a absolument pas renoncé, pas plus qu'il ne peut renoncer au mandat qui lui échoit aux termes de l'article 5 de la *LTC*, qui consiste à créer « *un système de transport national, compétitif et rentable (...) qui respecte les plus hautes normes possibles de sécurité* ».

141. De l'avis de la consultante, cette prémisse est extrêmement importante pour évaluer a) les observations des compagnies de chemin de fer au sujet de l'établissement des règles et, en particulier, de l'établissement des règles à appliquer et le pouvoir du ministre d'imposer des conditions aux règles établies par les chemins de fer et b) les observations des critiques du régime en vigueur qui y voient une forme d'autoréglementation de l'industrie.

4.2 Aperçu de la procédure d'établissement des règles

142. Pour bien comprendre la procédure d'établissement des règles et savoir comment elle s'imbrique dans le système de réglementation global énoncé dans la *LSF*, il faut analyser les objectifs de la Loi qui sont énoncés à l'article 3 à la lumière de tous les mécanismes de réglementation que prévoit la partie II de la *LSF*.

4.2.1 Objectifs de la Loi

143. La Loi vise à la réalisation des objectifs suivants :

« a) pourvoir à la sécurité du public et du personnel dans le cadre de l'exploitation des chemins de fer et à la protection des biens et de l'environnement, et en faire la promotion;

b) encourager la collaboration et la participation des parties intéressées à l'amélioration de la sécurité ferroviaire;

c) reconnaître la responsabilité des compagnies de chemin de fer en ce qui a trait à la sécurité de leurs activités;

d) favoriser la mise en place d'outils de réglementation modernes, flexibles et efficaces dans le but d'assurer l'amélioration continue de la sécurité ferroviaire. »

144. Les dispositions relatives à l'établissement des règles (articles 19 et 20) sont théoriquement parfaitement conformes aux objectifs mentionnés plus haut et semblent même les incarner, en particulier en ce qui concerne les alinéas *b)*, *c)* et *d)*. Par exemple, au sujet de la « collaboration et participation des parties intéressées », il y a dans les articles 19 et 20 une obligation légale d'organiser les consultations et la possibilité pour les associations ou les organismes compétents, notamment les syndicats, de formuler des observations sur une règle proposée et de s'y opposer. On analysera plus loin si, dans la pratique, ce niveau de collaboration et de participation respecte le niveau prévu par la loi.

4.2.2 Aperçu de la partie II de la LSF

145. Pour se faire un tableau complet du régime d'établissement des règles en vertu de la LSF, il faut examiner dans son ensemble la partie II de la Loi intitulée « *Exploitation et entretien des installations et du matériel ferroviaires* ».

146. La partie II contient trois mécanismes de réglementation : les règlements (art. 18), les règles établies à l'initiative d'une compagnie de chemin de fer (art. 20) et les règles prescrites par le gouvernement et établies par une compagnie de chemin de fer ou par le gouvernement (art. 19). La procédure d'établissement des règles est partiellement un régime d'autorisations ministérielles qui permet de soustraire certaines entités à l'application des règles (paragr. 22(2)).

147. Le pouvoir d'élaborer des règlements est conféré exclusivement au GEC (GEC) et concerne les éléments suivants :

- l'exploitation ou l'entretien des lignes de chemin de fer, ou la conception, la construction, la modification, l'exploitation ou l'entretien de matériel ferroviaire, ces règlements pouvant englober entre autres des normes de rendement (alinéa 18(1)a));
- la classification de certains postes au sein des compagnies de chemin de fer comme essentiels à la sécurité ferroviaire (alinéa 18(1)b));
- en ce qui concerne les titulaires de certains postes au sein des compagnies de chemin de fer jugés essentiels à la sécurité ferroviaire et dans la mesure où les règlements ont trait à la sécurité d'exploitation d'un chemin de fer :
 - la formation, préalable ou non, des titulaires de ces postes,
 - les périodes de travail et de repos qu'ils doivent respecter,
 - les normes de santé – notamment d'acuité auditive et visuelle – minimales qu'ils doivent remplir,

- la consommation d'alcool et de drogues ou l'interdiction de celle-ci et l'établissement de programmes d'aide à leur intention et de normes applicables à ces programmes,
 - l'établissement d'un régime d'attribution des licences à détenir par ces titulaires et la fixation des droits correspondants à verser par eux (alinéas 18(1)c) et d));
- les ouvrages de franchissement, notamment pour imposer à une compagnie de chemin de fer, à l'administration routière responsable ou à la personne qui est titulaire de droits sur un franchissement routier l'obligation de procéder à un examen de la sécurité de celui-ci après un accident du type qu'il spécifie (paragr. 18(2));
 - la sûreté du transport ferroviaire (paragr. 18(2.1)).

148. Des pouvoirs similaires sont conférés au ministre pour exiger d'un chemin de fer qu'il soumette les règles qu'il établit (art. 19) et à une compagnie de chemin de fer d'établir ses propres règles ou les réviser de sa propre initiative (art. 20) à l'égard de tous les éléments mentionnés ci-dessus, à l'exception des ouvrages de franchissement.

149. L'ordre de préséance de ces trois mécanismes est le suivant :

- les règlements priment sur les règles, peu importe qu'elles soient établies par une compagnie de chemin de fer ou prescrites par le gouvernement, et le gouvernement peut à tout moment élaborer des règlements qui remplacent des règles (paragr. 18(3));
- les règles prescrites par le gouvernement priment sur les règles établies par une compagnie de chemin de fer, si le ministre refuse d'approuver des règles établies par une compagnie de chemin de fer et précise son intention d'en établir lui-même (paragr. 19(6) et (7));
- s'il n'existe pas de règle établie par une compagnie de chemin de fer, le ministre peut enjoindre à une compagnie de chemin de fer d'établir des règles ou de les modifier (paragr. 19(1)).

150. Une règle, une fois approuvée par le ministre, a la même force qu'un règlement à l'égard de la compagnie qui a demandé la règle (art. 23 de la *LSF*). Si l'ACFC a demandé l'établissement de la règle au nom de ses membres, la règle s'applique aux membres qui ont donné procuration à l'ACFC. Apparemment, la procédure veut que l'ACFC dépose un projet de règle et y annexe une liste des compagnies de chemin de fer signataires. Une compagnie de chemin de fer peut également être assujettie à une règle en la signant après coup, peu importe qu'elle soit ou non membre de l'ACFC, mais, s'il s'agit d'un membre de l'ACFC, cette dernière veillera à ce que la compagnie soit mise au courant de la règle et la signe. Cela fait partie du programme de « saisie de la réglementation » lancé à l'issue de l'examen de 1998 et récemment mené à terme par l'ACFC. Plusieurs questions se rattachent à l'absence de directives dans la Loi, dans ses

règlements ou même dans les lignes directrices de TC quant à la question de devenir partie prenante aux règles une fois qu'elles ont été approuvées. Ces questions seront abordées plus loin, à la rubrique « *Expérience de la procédure de TC jusqu'ici* » de la section 4.4.

151. Une autre disposition importante qui a trait à la procédure d'établissement des règles, qu'elle soit prescrite par le gouvernement ou prise à l'initiative d'une compagnie de chemin de fer, est qu'en approuvant une règle s'appliquant à une compagnie de chemin de fer donnée, le ministre doit veiller, compte tenu des circonstances, à son uniformité avec les règles à objet comparable applicables aux autres compagnies de chemin de fer (art. 21). Cette disposition est importante au sujet des questions d'harmonisation dont on a déjà parlé car elle avalise ce principe dans la législation, du moins à l'échelle fédérale. Cet élément de l'harmonisation sera abordé plus en détail ci-après à la section 4.9, intitulée « *À-propos du rôle de surveillant de Transports Canada dans l'approbation des règles* ».

152. Enfin, il faut signaler qu'une règle n'est pas un texte réglementaire (alinéa 46b)) et que, par conséquent, elle n'est pas assujettie aux exigences énoncées dans la *Loi sur les textes réglementaires* au sujet des avis, des examens, des consultations, etc.

4.2.3 Règles établies à l'initiative d'une compagnie de chemin de fer (art. 20)

153. Même si les règles prescrites par le gouvernement viennent chronologiquement avant les règles établies à l'initiative d'une compagnie de chemin de fer dans la *LSF*, ce sont ces dernières que nous analyserons pour commencer. En effet, logiquement, d'après la lecture des articles 18, 19 et 20, le seul cas où les règles prescrites par le gouvernement s'appliquent advient si les compagnies de chemin de fer décident de ne pas soumettre une règle et que le gouvernement estime qu'une règle est nécessaire, que le gouvernement refuse d'approuver une règle établie par une compagnie de chemin de fer et qu'il décide de lui substituer sa propre règle (paragr. 19(7)), ou que l'industrie omet de soumettre une règle après que le gouvernement lui en a intimé l'ordre (paragr. 19(1) et (19(7))).

154. Voici les étapes qui entrent dans l'établissement des règles par l'industrie :

- La compagnie de chemin de fer décide d'établir une règle ou de modifier une règle existante (paragr. 20(1)) sur :
 - toute question se rapportant à l'exploitation ou à l'entretien d'une ligne de chemin de fer, telle que définie à l'article 1 de la *LSF*, pour désigner non seulement la ligne de chemin de fer, mais les ouvrages qui l'appuient ou qui la protègent, les systèmes d'aiguillage et les ouvrages situés aux abords de la ligne qui en facilitent l'exploitation;
 - la conception, la construction, la modification et l'entretien de matériel ferroviaire;
 - diverses questions se rapportant à la formation et aux conditions de travail des employés ferroviaires;
 - les questions de sûreté (paragr. 18(1) et (2.1)).

- En décidant d'établir une règle ou d'en modifier une qui existe déjà de sa propre initiative, la compagnie de chemin de fer doit également déterminer si la question est une question de sécurité : cela est explicitement mentionné au sujet des règles se rapportant aux employés (paragr. 19(1) et alinéa 18(1)c)) et implicitement à l'égard de toute autre règle.
- Avant de soumettre une règle à approbation, la compagnie de chemin de fer doit consulter les associations ou les organismes compétents qui sont susceptibles d'être touchés par la règle : un délai de 60 jours avant la tenue des consultations est prescrit par la Loi (paragr. 20(2)).
- Les parties à qui les règles sont envoyées au titre des consultations peuvent s'y opposer pour des motifs de sécurité (alinéa 20(3)b)).
- Passé le délai de 60 jours mentionné plus haut, la compagnie de chemin de fer peut déposer le projet de règle auprès du ministre. La règle doit être accompagnée d'un avis qui établit les motifs pour lesquels la compagnie de chemin de fer se propose d'établir ou de modifier les règles et l'avis d'opposition, le cas échéant, de l'association ou de l'organisme compétent (paragr. 20(3)).
- Lorsque les règles sont déposées auprès du ministre (qui agit par le truchement du directeur général de la sécurité ferroviaire à qui a été délégué le pouvoir d'approuver les règles), le ministre étudie si les règles doivent être approuvées, en tenant compte des pratiques en vigueur de la compagnie de chemin de fer, des points de vue de ladite compagnie et des points de vue de l'association ou de l'organisme compétent à qui les règles ont été adressées ainsi que de tout autre facteur que le ministre juge pertinent, et il détermine si les règles sont propices à la sécurité d'exploitation de la compagnie de chemin de fer (paragr. 20(4) et 19(4)).
- Le ministre approuve la règle s'il est convaincu qu'elle contribue à la sécurité de l'exploitation ferroviaire et il avise la compagnie et les associations et organismes compétents en conséquence.
- Le ministre peut approuver la règle sous réserve des conditions mentionnées dans l'avis (paragr. 19(4)).
- La compagnie de chemin de fer peut demander au ministre d'examiner les conditions imposées par lui aux termes du paragraphe 19(4).
- Après avoir été invité par une compagnie de chemin de fer à examiner les conditions qui se rattachent à l'approbation d'une règle, le ministre peut modifier ces conditions et remettre une copie des modifications à toutes les parties (paragr. 19(4.2)).

4.2.4 Règle prescrite par le gouvernement (art. 19)

155. Voici les étapes qui entrent dans l'établissement des règles prescrites par le gouvernement :

- Le ministre peut enjoindre à une compagnie de chemin de fer d'établir des règles ou de modifier des règles en vigueur concernant :
 - toute question se rapportant à l'exploitation ou à l'entretien d'une ligne de chemin de fer, telle que définie à l'article 1 de la *LSF*, pour désigner non seulement la ligne de chemin de fer, mais les ouvrages qui l'appuient ou qui la protègent, les systèmes d'aiguillage et les ouvrages situés aux abords de la ligne qui en facilitent l'exploitation;
 - la conception, la construction, la modification et l'entretien de matériel ferroviaire;
 - diverses questions se rapportant à la formation et aux conditions de travail des employés ferroviaires;
 - les questions de sûreté (article 19 et paragr. 18(1) et (2.1)).
- Lorsque des règles sont déposées auprès du ministre en vertu d'un ordre, la compagnie de chemin de fer doit consulter les associations ou organismes compétents à même d'être touchés par la règle : un délai de 60 jours avant la tenue des consultations est prescrit par la Loi (paragr. 19(2)). Les parties à qui les règles sont envoyées au titre des consultations peuvent s'y opposer pour des motifs de sécurité (paragr. 19(3)).
- Lorsque les règles sont déposées auprès du ministre (qui agit par le truchement du directeur général de la sécurité ferroviaire à qui a été délégué le pouvoir d'approuver les règles – voir l'autorisation de délégation de pouvoirs datée du 19 juin 2006, annexe 1), le ministre étudie si les règles doivent être approuvées, en tenant compte des pratiques en vigueur de la compagnie de chemin de fer, des points de vue de ladite compagnie et des points de vue de l'association ou de l'organisme compétent à qui les règles ont été adressées ainsi que de tout autre facteur que le ministre juge pertinent, et détermine si les règles sont propices à la sécurité d'exploitation de la compagnie de chemin de fer (paragr. 19(4)).
- Le ministre approuve la règle s'il est convaincu qu'elle contribue à la sécurité de l'exploitation ferroviaire et il avise la compagnie et les associations et organismes compétents en conséquence (paragr. 19(4)).
- Le ministre peut approuver la règle sous réserve des conditions mentionnées dans l'avis (paragr. 19(4)).
- La compagnie de chemin de fer peut demander au ministre d'examiner les conditions imposées par lui aux termes du paragraphe 19(4.1).
- Après avoir reçu une demande d'une compagnie de chemin de fer d'examiner les conditions qui se rattachent à l'approbation d'une règle, le ministre peut modifier ces conditions et remettre une copie des modifications à toutes les parties (paragr. 19(4.2)).

- Si le ministre n'est pas convaincu que la règle contribue à la sécurité ferroviaire, il peut refuser de l'approuver (paragr. 19(4)); il peut annoncer en même temps son intention d'établir ses propres règles (paragr. 19(6)) et établir ensuite ses propres règles, après avoir consulté toutes les parties concernées dans les 60 jours précédant la décision prise (paragr. 19(7)). S'il refuse d'approuver une règle sans indiquer son intention d'établir sa propre règle, la compagnie de chemin de fer peut à nouveau établir et déposer de nouvelles règles et tout délai relatif au processus débutera à la date du refus (paragr. 19(6)).
- Si une compagnie de chemin de fer refuse de déposer une règle après y avoir été invitée par un ordre du ministre aux termes du paragraphe 19(1), le ministre peut établir ses propres règles (paragr. 19(7)), après avoir respecté le délai de 60 jours pour la tenue de consultations (paragr. 19(8)).
- Les règles établies par le ministre après qu'une compagnie a refusé de déposer des règles ou que le ministre a refusé d'approuver les règles de la compagnie ont la même vigueur que si elles avaient été établies par la compagnie et approuvées par le ministre (paragr. 19(9)).

4.2.5 Exemptions

156. Les pouvoirs d'exemption en vertu de la *LSF* (art. 22 et 22.1) reflètent les pouvoirs d'élaboration des règlements et de formulation des règles en ce sens que le GEC et le ministre sont tous les deux habilités à soustraire des entités à l'application des règles. Dans le cas des pouvoirs du GEC, cela se fait au moyen d'un décret (paragr. 22(1)); dans le cas du ministre, cela se fait au moyen d'un avis (paragr. 22(2)). En outre, une compagnie a droit à une exemption provisoire automatique au titre des essais à moins qu'il n'y ait des avis d'opposition, auquel cas le ministre doit décider si l'exemption compromet la sécurité (art. 22.1). Les exemptions accordées en vertu de la *LSF* se rapportent aux compagnies, aux matériels et aux installations ferroviaires et ne concernent donc pas toute l'industrie. C'est un facteur important au sujet de la question d'harmonisation, qui sera abordée plus en détail ci-après à la section 4.8 intitulée « *L'uniformité des règles et les questions d'harmonisation au sein de l'industrie* ».

157. En vertu du paragraphe 22(1), le GEC peut, par décret, et aux conditions qui y sont fixées, soustraire une compagnie de chemin de fer ou des installations ou du matériel ferroviaires à l'application d'un règlement ou d'une règle ou de l'une quelconque de leurs dispositions. Il n'existe pas de procédure permettant de solliciter une telle exemption et aucun critère contraignant pour le GEC au sujet d'une telle exemption contrairement aux pouvoirs d'exemption du ministre qui est assujéti à des critères (paragr. 22(7)).

158. Aux termes du paragraphe 22(2), le ministre peut accorder la même exemption, moyennant un avis. En vertu de cette disposition, une compagnie de chemin de fer peut solliciter l'exemption auprès du ministre et les mêmes conditions qui régissent les consultations en vertu des dispositions sur l'établissement des règles s'appliquent également aux exemptions (paragr. 22(5) et 22(6)).

159. Le ministre peut acquiescer à une demande d'exemption s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire et que la sécurité ferroviaire ne risque pas d'être compromise (paragr. 22(7)).

160. Il y a également une exemption provisoire automatique au titre des essais (art. 22.1) qui s'applique moyennant l'envoi d'un avis par la compagnie de chemin de fer aux associations ou aux organismes compétents, à moins qu'il n'y ait opposition, auquel cas le ministre doit décider si oui ou non l'exemption compromet la sécurité (paragr. 22.1(3)). Le délai de dépôt d'un avis d'exemption durant lequel des avis d'opposition peuvent être déposés et une décision rendue par le ministre est de 21 jours (paragr. 22(2) et 22(3)).

4.3 Expérience de Transports Canada jusqu'ici au sujet de la procédure

4.3.1 Évaluation globale

161. En règle générale, l'expérience de TC à ce jour à l'égard de la procédure d'établissement des règles a été satisfaisante. L'établissement des règles en vertu de la *LSF* a allégé dans une large mesure le fardeau réglementaire se rattachant à la formulation des obligations de sécurité ferroviaire par rapport au régime législatif qu'imposait la *Loi sur les chemins de fer*. Les fonctions de l'organe de réglementation, qui consistaient à rédiger les règlements, consistent aujourd'hui à approuver les règles établies à l'initiative des compagnies de chemin de fer. Jusqu'ici, 16 règles ont été approuvées et sont en vigueur :

- *Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada (REF);*
- *Règlement pour la protection des véhicules d'entretien et de travaux en voie;*
- *Règles d'entretien relatives aux modules de signalisation à DEL utilisés dans les systèmes de signalisation en bordure de la voie pour le Chemin de fer QNS&L;*
- *Règlement sur les radiocommunications ferroviaires;*
- *Règlement sur la réflectorisation du matériel ferroviaire;*
- *Règlement concernant l'inspection et la sécurité des wagons de marchandises;*
- *Règlement sur les freins des trains de marchandises et de passagers;*
- *Règlement relatif à l'inspection et à la sécurité des locomotives de chemin de fer;*
- *Règlement médical pour les postes essentiels à la sécurité ferroviaire;*
- *Règlement relatif à l'inspection et à la sécurité des voitures voyageurs;*
- *Règlement relatif à la sécurité des voyageurs;*
- *Règlement concernant les postes essentiels à la sécurité ferroviaire;*
- *Règlement de prévention et de lutte contre les incendies sur les emprises ferroviaires;*
- *Règlement concernant l'installation, l'inspection et la vérification des réservoirs d'air (autres que ceux des locomotives);*
- *Règlement sur la sécurité de la voie;*
- *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire.*

162. Sur ces règles, toutes sauf quatre ont été établies à l'initiative de compagnies de chemin de fer. Trois des quatre qui restent (toutes prescrites par le gouvernement) sont des dispositions contenues dans d'autres règles et non pas des règles distinctes mentionnées plus haut. Seul le *Règlement sur la réflectorisation du matériel ferroviaire* (2005) s'applique à l'ensemble de

l'industrie. Les trois autres – aiguillage dans une zone exempte de signalisation, mouvements de transbordement et les loco-commandes Beltpack – s'adressent expressément au CN, au CFCP ou à VIA. Des conditions ont été imposées par le gouvernement au sujet d'une seule règle (le *Règlement sur la réflectorisation du matériel ferroviaire*). Des conditions ont néanmoins été imposées aux normes techniques élaborées à l'initiative d'une compagnie de chemin de fer en vertu de l'article 7, auxquelles les compagnies de chemin de fer se sont opposées. Étant donné que la procédure d'élaboration de ces normes reflète celle d'établissement des règles aux termes des articles 19 et 20, ces cas d'intervention du gouvernement et de réponse de l'industrie présentent de l'utilité pour l'analyse qui nous intéresse.

163. Dans l'ensemble, on peut dire que les pouvoirs d'établissement des règles prescrites par le gouvernement et de fixation de conditions imposées par lui n'ont guère été exercés depuis 1989. Toutefois, leur exercice est plutôt récent : avant 1995, il n'y a que quelques exemples de règles approuvées sous réserve des conditions imposées par TC. L'invocation de cette procédure peut donc être considérée comme un phénomène relativement récent et indiquer une tendance croissante à l'intervention du gouvernement. C'est en tout cas la façon dont la perçoivent les chemins de fer, ce qui est pour eux un sujet préoccupant.

4.3.2 Préoccupations de TC

164. En dépit de l'expérience généralement satisfaisante de TC à l'égard de l'établissement des règles, le Ministère a plusieurs préoccupations au sujet des articles 19 et 20 ainsi que des exemptions aux termes de l'article 21.

165. Les préoccupations de TC peuvent être subdivisées en trois grands secteurs : procédure, personnel/ressources et consultation.

4.3.2.1 Procédure

166. La *LSF* ne prévoit pas de procédure pour étendre l'application des règles aux compagnies de chemin de fer qui n'étaient pas parties prenantes à la soumission de la règle originale (dans le cas de l'art. 20) ou de l'arrêté original (dans le cas de l'art. 19) et des approbations (dans le cas à la fois des articles 19 et 20). Cela pose un problème dans l'optique de l'organe de réglementation. Lorsque la compagnie de chemin de fer n'est pas partie prenante à la présentation de la règle ou de l'arrêté, selon le cas, au moment où la règle est approuvée, le processus consiste pour TC à écrire à une compagnie de chemin de fer donnée et à lui demander si elle souhaite être partie prenante à la règle ou de soumettre ses propres règles. En générale, une compagnie de chemin de fer donne son assentiment par lettre, en indiquant qu'elle se conformera aux règles approuvées; la question que se posent alors les fonctionnaires de TC responsables de ce programme : quel effet cette lettre a-t-elle sur le plan juridique?

167. La *LSF* ne traite que des compagnies de chemin de fer qui étaient parties prenantes à la présentation originale et, dans le cas contraire, il semble que la procédure à suivre serait que la compagnie de chemin de fer qui n'est pas partie prenante envoie elle-même un avis aux termes de l'article 19 et de l'article 20, avec une copie de la règle, et qu'elle fasse approuver la règle expressément afin de s'y conformer. Une façon de régler la question consiste à insérer dans

l'article 20 une disposition couvrant cette éventualité, du genre : une compagnie de chemin de fer qui n'est pas partie prenante à la présentation à la date de dépôt ou au moment de l'approbation de la règle doit se plier à la règle en signifiant qu'elle l'accepte par lettre adressée à TC.

168. Une façon plus simple de procéder serait de prévoir une exigence analogue dans un règlement établi en vertu de l'article 47 dans le cadre des pouvoirs réglementaires du GEC qui peut, par règlement, « *prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente loi ainsi que toute autre mesure d'application de celle-ci* ». La consultante affirme que, si le libellé de l'article 47 est plutôt général et que l'élément en question n'est pas mentionné dans la liste des cas prévus par l'article 47, ces cas ne sont que des exemples. Un pouvoir général comme celui qui est prévu à l'article 47 autorise l'élaboration de règlements de fond (voir entre autres *R. c. CKOY CSC 1979, Canada c. Newfield Seed (1989, 63 D.L.R. (4^e) 644 (Sask., C.A.), Spraytech c. Town of Hudson (2001, CSC), Objet – Steve Dart, 1974, Cour fédérale*). Quoi qu'il en soit, cette situation a trait aux Services juridiques dont il faut demander l'opinion.

4.3.2.2 Personnel et ressources

169. Il est indubitable que l'établissement des règles en vertu de la *LSF* a allégé le fardeau de réglementation de TC. Les instructions données aux rédacteurs des règlements étaient un élément majeur des travaux de la Commission canadienne des transports (C.C.T.) Toutefois, si un gros volume de travail a pu être éliminé, il en reste néanmoins, notamment la procédure d'approbation qu'il ne faut pas prendre à la légère.

170. Par ailleurs, le ministre est investi du pouvoir d'établir ses propres règles au cas où la compagnie de chemin de fer omettrait de déposer des règles après y avoir été enjointe ou lorsque le ministre refuse d'approuver les règles de la compagnie de chemin de fer (paragr. 19(7)). Certes, ce pouvoir n'a pas été exercé jusqu'ici, mais il existe toujours et, si et quand il est utilisé, il doit l'être dans les règles et de manière crédible. En outre, le ministre a le pouvoir d'imposer ses propres conditions, pouvoir qu'il a exercé à plusieurs reprises et qui réclame également une expertise technique et juridique.

171. Le manque de personnel et d'autres ressources est préoccupant pour TC et cette consultante convient qu'il s'agit d'un sérieux écueil pour le Ministère dans l'exercice de son rôle de principal organe de réglementation et de surveillance de la sécurité ferroviaire au Canada.

172. Par exemple, dans une proposition, l'ACFC demande que TC soit tenu de procéder à un type quelconque d'analyse coûts-avantages et d'évaluation des risques chaque fois qu'il impose ses propres conditions à l'égard d'une règle prise à l'initiative d'une compagnie de chemin de fer (alinéa 19(4)a)), qu'il enjoint qu'une règle soit soumise en vertu de l'article 19 ou qu'il établit sa propre règle aux termes de l'article 19 : voir ci-après à la section 4.4, Préoccupations des compagnies de chemin de fer. Pour l'heure, la Direction générale de la sécurité ferroviaire n'a ni l'expertise ni les ressources ni le personnel pour agir dans ce sens, si l'on présume que le Comité le lui recommande.

173. On trouve un autre exemple dans la procédure d'approbation. Comme nous l'avons déjà vu, l'établissement des règles en vertu de la *LSF* n'a pas retiré au gouvernement la responsabilité

ultime qui lui incombe de réglementer la sécurité ferroviaire. La procédure d'approbation témoigne très clairement du fait que le gouvernement est responsable de toutes les règles établies aux termes de la *LSF* ainsi que des normes techniques approuvées en vertu de la même loi. Ce qui entre dans la procédure d'approbation est indiqué sous une rubrique distincte ci-après, à la section 4.8. En bref, il est clair qu'il faut plus de ressources pour donner à cette procédure une certaine crédibilité et force. Il faut former des agents sur des questions comme les normes et les dispositions axées sur le rendement de même que sur les règles de base de rédaction des textes législatifs.

174. La consultante soutient que la Direction générale de la sécurité ferroviaire doit former quelqu'un (ou, encore mieux, une équipe de personnes) comme expert en établissement des règles, qui pourra également être la personne-ressource en ce qui concerne les consultations : cette idée est développée à la section 4.5 intitulée « Processus de consultation ». Cette personne doit jouir d'une certaine crédibilité auprès des compagnies de chemin de fer et, pour être crédible, elle doit suivre une formation et posséder les antécédents nécessaires en matière de technologie et d'exploitation ferroviaires, ainsi que des connaissances du cadre juridique et des principes qui s'appliquent et disposer du temps pour acquérir cette expertise dans ces secteurs. Il existe des personnes de ce type au sein de la Direction générale, mais elles sont tellement occupées à remplir des tâches multiples qu'elles n'ont pas le temps d'actualiser leurs connaissances sur différents domaines du développement de ce secteur.

175. La consultante est d'avis que la Direction générale de la sécurité ferroviaire n'a pas la personnel ni les ressources nécessaires pour affecter une seule personne à cette tâche. Comme preuve du manque de ressources suffisantes dans ce secteur, il suffit de se pencher sur la section de l'ingénierie (qui, entre autres choses, a pour mandat de surveiller le *Règlement sur la sécurité de la voie*, qui est analysé plus en détail ci-après à la section 4.8.2 : Rôle des Services juridiques dans l'approbation des règles).

176. Trois personnes sont censées s'occuper des questions relatives aux voies. Il n'y en a qu'une actuellement, le chef, Infrastructure, sécurité ferroviaire, TC, qui est un ingénieur tenu en haute estime (à la fois par les compagnies de chemin de fer et au sein du gouvernement) et qui n'est pas seulement un inspecteur et un gestionnaire, mais qui travaille actuellement à deux règlements qui en sont au stade de la rédaction (le *Règlement sur le contrôle d'accès* et le *Règlement sur les passages à niveau*) et qui met son expertise concernant les voies au service de toute autre section de la Direction générale qui a besoin de ses conseils. Il est impossible que cette personne, aussi qualifiée soit-elle, puisse se tenir au courant de tous les faits nouveaux dans son secteur, du moins dans la mesure où ses homologues peuvent le faire au sein des compagnies de chemin de fer. Or, le recrutement de nouvelles personnes peut prendre jusqu'à huit mois, sans compter qu'ensuite il faut les former. Les problèmes de personnel à la section de l'ingénierie sont exposés plus en détail à l'annexe 2.

177. Il est normal que l'industrie du transport ferroviaire, qui a acquis de la maturité au fil des ans et en sa qualité de fournisseur de services et d'infrastructures ferroviaires, soit au courant des derniers développements dans l'industrie; après tout, c'est elle qui est l'industrie. En même temps, l'organe de réglementation doit lui aussi se tenir au fait de ces développements et même

être considéré comme chef de file dans son savoir du régime de réglementation pour être crédible.

178. Il est conseillé de débloquer de financement suffisant à l'intention de la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour qu'elle puisse recruter ou former à l'interne un spécialiste des règles (et idéalement une équipe d'experts), qui siègera au sein de l'organe de consultation recommandé ci-après et qui prodiguera des conseils au sujet des approbations. Cette personne peut coordonner et faire appel à d'autres experts de TC quand elle en a besoin. Les préoccupations relatives à l'entrave des pouvoirs du ministre, même si elles sont valables, peuvent être évitées en présentant par exemple aux réunions de consultation un arrêté ou un autre instrument signé par le ministre disant que l'expert n'est aucunement lié par ce qu'il affirme à une réunion et que sa présence a pour simple objectif d'aider et de faciliter l'établissement de règles et que le ministre ne sera nullement lié par les positions prises par l'expert lors de ces réunions. De fait, on trouve déjà ce libellé dans la *Ligne directrice de TC sur la présentation d'une proposition de règle ou d'une révision apportée à une règle*. Voici ce que dit la Ligne directrice à propos de la participation de TC à l'établissement des règles :

« Les opinions sur une proposition de règle exprimées par les représentants de Transports Canada (TC) lors des discussions avec une compagnie de chemin de fer ne reflètent pas nécessairement les opinions du ministre. De telles discussions ne lient aucunement le ministre, ou ne limitent aucunement les pouvoirs du ministre ou d'un représentant autorisé quelconque, en vertu de la LSF. »

179. La consultante soutient que le spécialiste des règles sera un facteur décisif du succès du modèle de consultation recommandé. Les consultations partent du principe qu'une meilleure règle résultera d'un effort concerté; il est donc important que la procédure se déroule sous le signe de la bonne entente et de la coopération. Le type de personne qui doit pourvoir ce poste ne doit pas seulement posséder les connaissances nécessaires, mais également avoir le sens des relations humaines, être doué pour la conciliation et jouir du respect de toutes les parties.

180. Un autre élément qui fait défaut à TC et à l'industrie est la formation sur la rédaction des règles. Puisque l'établissement des règles en vertu de la *LSF* est une procédure unique, qui conjugue les initiatives prises par l'industrie à la force de loi, on constate une sérieuse lacune au chapitre de la formation. De fait, on ne sait pas grand-chose de ce mode de rédaction et il faut remédier à la situation.

181. Un autre secteur où une formation est nécessaire est celui de la rédaction des exigences axées sur le rendement, qui sont expressément mentionnées dans les objectifs de la *LSF*. Si l'on veut que ces normes soient utilisées (et il ressort clairement de l'article 3 de la *LSF* que l'intention du Parlement est qu'elles le soient), une formation s'impose alors pour qu'elles soient utilisées dans les règles, en particulier pour qu'elles puissent être mises en application. Les écueils d'une exigence fondée sur le rendement ont déjà été illustrés à propos de l'expression « *principes d'ingénierie bien établis* ». Des cours ont été élaborés au sein du gouvernement sur la réglementation axée sur le rendement. Il faut donc les adapter au public concerné, c'est-à-dire pas seulement aux employés de l'interne, mais à l'industrie, à l'instar de la formation sur la procédure d'établissement des règles.

182. Il est recommandé d'octroyer de financement à la Direction générale de la sécurité ferroviaire, en tant qu'entité chargée de l'élaboration, de la promotion et de la mise en œuvre des règlements sur la sécurité ferroviaire au Canada, pour qu'elle prévoise un programme de formation sur la rédaction des règles qui ne sera pas seulement utilisé à l'interne, mais également par l'industrie, notamment les compagnies de chemin de fer, les syndicats et d'autres organes de réglementation, comme les homologues provinciaux de TC. Pour ce qui est de ces derniers, les nombreux accords d'inspection et leur respect ainsi que celui des normes fédérales qui s'y reflètent sont la preuve du rôle dirigeant que joue TC dans le domaine de la réglementation de la sécurité ferroviaire. De l'avis de cette consultante, il n'est pas seulement opportun que TC assume ce rôle; le Ministère doit montrer l'exemple au moins sur ce paramètre de l'établissement des règles.

4.3.2.3 Consultations

183. Il s'agit de la troisième préoccupation de TC au sujet des règles. Les consultations seront abordées plus en détail à la section 4.5.

184. En bref, la préoccupation de TC à l'égard des consultations est que le Ministère ne juge pas que les consultations des compagnies de chemin de fer prévues aux articles 19, 20 et 21 soient suffisantes. Elles sont bilatérales et se déroulent après les faits, même si les lignes directrices de TC à ce sujet recommandent que les consultations commencent dès le début du processus de rédaction, puisque la procédure habituelle consiste à adresser la règle rédigée aux syndicats et à leur demander de formuler leurs observations, avant de donner la chance aux compagnies de chemin de fer de répondre aux observations et de formuler des avis d'opposition qui accompagnent tout projet de règle adressé à TC.

185. De l'avis de la consultante, cette préoccupation est fondée; elle reflète également la position des syndicats (voir *Présentation de TCA – Canada au Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 15 mai 2007) et, du moins en ce qui concerne la participation de TC, elle bénéficie de l'appui de l'ACFC. La consultante affirme que la démarche actuelle respecte les obligations de la Loi comme nous l'avons vu plus haut, mais pas l'esprit de la loi tel qu'il est incarné dans ses objectifs à l'article 3.

186. À la section 4.5 intitulée « Consultations », il est recommandé que le modèle de consultation repose sur un dialogue (au moins) tripartite (syndicats/TC/chemins de fer) prescrit par la législation, moyennant la possibilité de faire appel à d'autres parties intéressées, comme les provinces s'il y a lieu. Également au sujet des consultations, la section 4.3.2.1, intitulée *Personnel/ressources*, recommande de recruter ou de former une personne (ou une équipe de personnes) qui se consacre à l'établissement des règles au sein du Ministère en sus des ressources actuelles et que l'une des fonctions de cette personne est de tenir lieu de représentant de TC lors des consultations sur l'établissement des règles, moyennant l'exemption nécessaire au sujet de la discrétion du ministre au niveau de l'approbation.

4.4 Expérience de l'industrie jusqu'ici au sujet de la procédure

4.4.1 Évaluation globale

187. En guise de note préliminaire, lorsqu'on parle d'« industrie » dans cette section, cela désigne exclusivement les compagnies de chemin de fer et, plus particulièrement, les points de vue de l'ACFC. L'analyse des différents points de vue de chaque compagnie de chemin de fer débordait la portée de cette étude et on ne disposait pas du temps nécessaire : la consultante a tenté d'organiser une réunion avec un non-membre de l'ACFC, mais, malheureusement, cela n'a pas pu avoir lieu dans le délai prévu. Quant au point de vue des syndicats, il est mentionné lorsqu'il est exprimé au sujet de certains thèmes, et non pas en tant qu'expérience distincte. En effet, les solutions préconisées par les syndicats – un retour à la réglementation prescriptive plutôt que la procédure d'établissement des règles et l'abrogation du droit des compagnies de chemin de fer à demander à être soustraites à l'application de leurs propres règles – ne sont pas, de l'avis de cette consultante, une démarche réaliste ou productive et elle a déjà été rejetée plus tôt en faveur d'une amélioration du régime d'établissement des règles.

188. Dans l'ensemble, l'industrie est satisfaite du régime d'établissement des règles; certes, elle le préfère aux règlements du GEC, en particulier en ce qui concerne sa propre exploitation.

4.4.2 Préoccupations des chemins de fer

189. L'industrie a quatre grandes préoccupations : a) les consultations, b) les règles prescrites par le gouvernement et les conditions imposées par le gouvernement au sujet des règles approuvées, c) les exemptions et d) les lacunes législatives entre les provinces et le fédéral qui ne permettent pas aux chemins de fer de compétence provinciale de bénéficier de droits en vertu du régime fédéral. Ces derniers droits ont trait aux demandes de financement des passages à niveau et à la capacité des chemins de fer de compétence provinciale à prendre l'initiative d'établir des règles et de demander des exemptions.

4.4.2.1 Consultations

190. Les chemins de fer sont d'avis que les consultations sont insuffisantes étant donné que TC n'y participe pas dès le commencement de l'établissement des règles. Il est ironique de constater que toutes les parties intéressées s'entendent sur l'insuffisance du processus de consultation, mais pas du tout pour les mêmes raisons! La question des consultations est abordée dans une section distincte (4.5).

4.4.2.2 Règles prescrites par le gouvernement et conditions qui régissent les règles approuvées

191. Les préoccupations suscitées par ces deux sujets sont très semblables.

4.4.2.2.1 Règles prescrites par le gouvernement

192. C'est là un sérieux sujet de préoccupation pour les chemins de fer. Ils ne voient tout simplement pas la valeur ou le bien-fondé des règles établies en vertu de l'article 19. Ils sont d'avis qu'on ne les consulte pas suffisamment sur l'importance d'une règle prescrite par le gouvernement; il n'y a aucun dialogue avant que la décision soit prise d'imposer une règle; TC ne se demande pas si une règle est la juste façon de procéder. Les chemins de fer estiment être en meilleure position pour établir des règles que le gouvernement car cela concerne leur exploitation. On ne demande pas au gouvernement une étude d'impact de la réglementation (REIR) lorsqu'il impose une règle. Un REIR est exigé pour un règlement et comporte une analyse coûts-avantages. Pour les règles, aucune étude coûts-avantages n'est nécessaire.

193. L'exemple mentionné par l'ACFC pour démontrer le caractère malavisé d'une règle prescrite par le gouvernement est celui du *Règlement sur la réflectorisation du matériel ferroviaire*.

194. La FRA a approuvé la règle américaine concernant la réflectorisation des wagons de chemin de fer en 2005. TC a enjoint à l'industrie de déposer une règle dans les 120 jours avec des exigences supplémentaires (qui ne figurent pas dans la règle américaine), notamment une mise en œuvre accélérée. De ce fait, il a fallu installer des réflecteurs sur les wagons canadiens avant que les chemins de fer américains ne soient tenus d'en faire autant. Selon l'ACFC, les chemins de fer se sont déjà engagés à déposer des règles volontairement en vertu de l'article 20 et l'arrêté aux termes de l'article 19 est parfaitement inutile.

195. Dans une certaine mesure, les préoccupations de l'ACFC à l'égard d'un arrêté aux termes de l'article 19 pour le *Règlement sur la réflectorisation* sont compréhensibles. L'arrêté de TC semble être motivé par des raisons politiques et est une réaction directe à la règle américaine. Apparemment, aucune analyse coûts-avantages n'a été réalisée au Canada : on a eu en revanche recours aux études américaines. Or, il tombe sous le sens que l'application des coûts américains au marché canadien induit en erreur. En outre, il ne semble pas du tout logique d'imposer des dates antérieures à celles prescrites aux États-Unis étant donné que de nombreux mouvements ferroviaires sont de nature internationale et qu'en définitive, sur le même convoi, les wagons canadiens seraient pourvus de réflecteurs, contrairement aux wagons américains. Quoi qu'il en soit, l'ACFC affirme que les chemins de fer étaient prêts à déposer la règle volontairement.

196. De l'avis de la consultante, les préoccupations des compagnies de chemin de fer à l'égard de la règle prescrite par TC dans ce cas auraient pu être apaisées s'il y avait eu un dialogue franc entre les deux parties avant que TC ne prenne une mesure unilatérale. Or, ce genre de dialogue semble absent des rapports qu'entretiennent TC et les chemins de fer dans la conjoncture actuelle. Peut-être que le manque de communications est un signe des temps, de la société plus litigieuse dans laquelle nous vivons, un signe que l'organe de réglementation et les entités réglementées se méfient les uns des autres et des discussions officieuses et que la crainte d'être traîné devant les tribunaux exerce une influence sur les actions des deux parties.

197. La consultante soutient que le pouvoir dont est investi TC d'ordonner l'établissement de règles ou d'établir ses propres règles est nécessaire dans le cadre du régime de réglementation de

la sécurité ferroviaire en général en vertu de la *LSF*. Il faut qu'il y ait un équilibre entre les initiatives de l'industrie et la surveillance du gouvernement et, précisément, l'établissement de règles prescrites par le gouvernement et le pouvoir du gouvernement d'établir des règles si le chemin de fer ne le fait pas assure cet équilibre en vertu de la Loi. Cela ne veut pas dire qu'il faille y avoir recours régulièrement. De fait, il faut y recourir en dernier ressort, après que les tentatives de dialogue officieux et de consultation n'ont pas donné un résultat plus acceptable pour toutes les parties.

198. L'autre option est un retour à l'élaboration de règlements par le GEC et il ne semble pas, en dépit des opinions des chemins de fer sur la nécessité de REIR, que quiconque (à l'exception des syndicats) serait satisfait d'un retour à ce système. Comme nous le soulignons plus bas, à la rubrique « *Élaboration de règlements* » à la section 5, cette procédure est plus formaliste et procédurale et, par conséquent, prend beaucoup de temps. L'établissement de règles est une procédure beaucoup plus rapide et, dans un secteur où la technologie joue un rôle aussi important, un système qui permet de tenir compte rapidement des progrès technologiques dans les normes et dans d'autres exigences est un élément crucial du succès du régime de réglementation.

199. Avant de recourir à un arrêté aux termes de l'article 19, il doit y avoir un dialogue franc entre TC et les chemins de fer, qui doivent se voir offrir l'occasion de déposer un projet de règle de leur propre initiative. Dans la conjoncture actuelle, ce dialogue franc n'a pas lieu. Le nouveau spécialiste des règles proposé plus haut pourrait assurer la liaison nécessaire à la tenue de ce dialogue; par ailleurs, le modèle de consultation préconisé plus loin à la section 4.5 pourrait offrir un climat qui se prête mieux à ce type de dialogue.

200. Ce dialogue franc doit également servir à analyser les questions de sécurité et ce genre de débat doit avoir pour but de parvenir à un accord général. Étant donné que le déclic d'un arrêté en vertu de l'article 19 sera vraisemblablement le résultat d'une décision prise par le chemin de fer selon laquelle une question donnée n'est pas un problème de sécurité, TC s'opposant à cette décision, un moyen d'éviter le recours excessif aux arrêtés en vertu de l'article 19 réside dans un dialogue permanent et utile. Cette question est abordée plus en détail dans le cadre des consultations, à la section 4.6 intitulée « *Consultations* ».

201. Une autre suggestion à laquelle souscrit cette consultante est qu'un type d'analyse des coûts ou d'analyse coûts-avantages, même s'il ne s'agit pas d'un REIR complet, doit accompagner un arrêté émis en vertu de l'article 19 ou des règles établies par le gouvernement. Apparemment, cette analyse des coûts a bien lieu, mais il s'agit d'un processus interne. Même si c'est le cas, la transparence est l'un des grands principes de la réglementation INTELLIGENTE qui a été acceptée comme politique et qui est promue par le gouvernement du Canada (voir par exemple le *Rapport du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* de 2004 et le *Plan de mise en œuvre de la réglementation intelligente* du gouvernement du Canada, BST 2005). Comme nous l'avons vu plus haut, la préparation de ce type de document, même s'il ne s'agit pas d'un REIR complet, nécessite un personnel qui fait défaut à la Direction générale de la sécurité ferroviaire. Il faudra donc tenir compte de ce facteur si cette recommandation est acceptée. Le modèle préconisé pour ce type d'analyse est identique à celui qui est actuellement exigé des chemins de fer qui proposent une règle. La *Ligne directrice sur la présentation d'une proposition*

de règle ou d'une révision apportée à une règle prévoit que les règles doivent être accompagnées d'une évaluation des risques comportant :

- une description des problèmes et préoccupations en matière de sécurité, une estimation de ces problèmes et préoccupations par l'entremise d'une évaluation des risques et une indication des mesures de réduction et de contrôle des risques;
- une analyse des incidences pour les autres parties intéressées (p. ex. là où existent des ententes de coproduction ou un partage des droits de circulation);
- selon le cas, une description de la façon dont les incidences potentielles sur l'environnement de la proposition de règle seraient traitées.

202. La Ligne directrice en question affirme par ailleurs qu'il est recommandé que le chemin de fer utilise la norme de l'Association canadienne de normalisation (CSA) intitulée *Gestion des risques : Lignes directrices à l'intention des décideurs (CAN/CSA-Q850-97)*, et ses modifications successives. Les lignes directrices de la CSA ont pour but d'aider les décideurs à gérer efficacement tous les types de problèmes de sécurité, dont les blessures et les dommages à la santé, aux biens, à l'environnement et à toute chose qui a de la valeur. D'autres méthodes d'évaluation des risques peuvent également être utilisées. Il est recommandé que, si une évaluation des risques est exigée (comme le recommandent les Lignes directrices) par TC au titre des règles imposées ou de ses propres règles ou des conditions que le Ministère impose à une approbation, il faut alors également utiliser la norme CSA.

4.4.2.2 Conditions imposées par TC aux règles approuvées

203. Les mêmes observations et recommandations que celles qui sont formulées au sujet de l'établissement des règles selon l'article 19 s'appliquent aux conditions que TC décide d'imposer à l'approbation d'une règle. Ces règles doivent également être accompagnées d'une forme quelconque d'analyse coûts-avantages.

204. Mais, ce qui importe plus qu'une analyse coûts-avantages à propos des conditions imposées par TC, c'est que l'imposition de ces conditions ne se fasse pas à l'étape d'une approbation. Il doit y avoir un dialogue et des consultations officieuses préalables suffisamment francs entre les chemins de fer et TC au stade de l'élaboration de la règle pour qu'il n'y ait pas de surprises de ce type au stade de l'approbation. La consultante affirme qu'il doit en être ainsi, même si, sur le plan juridique, rien ne prescrit la tenue de consultations au sujet des conditions imposées par le gouvernement aux termes de l'alinéa 19(4)a) : il n'y a qu'un mécanisme visant à faire examiner les conditions par TC après coup aux termes du paragraphe 19(4.1).

205. Quoi qu'il en soit, cette consultante est d'avis que les conditions ne sont pas le moyen qui convient aux changements portant sur le fond qui, de l'avis de TC doivent faire partie d'une règle particulière. Ces conditions ne font pas partie intégrante de la règle, elles sont plutôt insérées dans l'avis adressé à la compagnie de chemin de fer pour lui signifier que le ministre approuve la règle sous réserve de certaines conditions. Si ces dernières portent sur le fond (par opposition à une prescription de procédure consistant à imposer un délai à la mise en œuvre), elles risquent de compliquer la règle inutilement. La personne chargée d'appliquer ou de faire appliquer la règle doit lire à la fois la règle et les conditions qui s'y rattachent dans deux textes distincts avant de

décider ce que tout cela signifie. Or, ce n'est pas une bonne façon de régler. À tout le moins, il faut regrouper les conditions imposées par le ministre et la règle, et cela doit être fait par TC dans le cadre de son rôle de surveillant, le document qui en résulte devant être diffusé à toutes les parties intéressées après le regroupement.

206. La consultante tient à réitérer que le moment qui convient pour aborder les questions à même de résulter de l'imposition de conditions par le ministre est le stade d'élaboration des règles, par voie de collaboration et de consultation, moyennant la participation de TC. À nouveau, on prévoit que l'existence du spécialiste des règles préconisé procurera le juste niveau d'expertise et de simplicité nécessaire à la résolution de ces questions, pour qu'il ne soit pas nécessaire d'imposer des conditions aussi tardivement dans la procédure.

207. À propos, cela ne vise nullement à entraver le pouvoir dont est investi le ministre d'imposer ces conditions : il s'agit juste d'une interprétation de l'objet du paragraphe 19(4) et une suggestion sur le meilleur moyen d'y recourir.

208. Même si l'on a vu que les pouvoirs du gouvernement aux termes du paragraphe 19(4)a) peuvent entraîner des problèmes dans l'application des règles, s'ils servent à imposer des conditions fondamentaux, il faut alors que ces dispositions demeurent dans la Loi car elles assurent l'équilibre avec les règles prises à l'initiative d'un chemin de fer et qu'elles doivent être là « juste au cas ». Elles constituent un outil que le gouvernement peut utiliser en cas d'absolue nécessité et sont plus un outil de « secours » au cas où tous les autres efforts concertés échoueraient.

4.4.2.3 Exemptions

209. Le chemin de fer affirme qu'essentiellement, toutes les exemptions approuvées par le ministre sont assujetties aux conditions imposées par le ministre, faute de quoi elles sont purement et simplement rejetées. Certaines de ces conditions peuvent être majeures, à tel point qu'un chemin de fer n'a aucun intérêt à solliciter une exemption.

210. Les syndicats affirment qu'il ne doit pas y avoir de procédure d'exemption car, si les chemins de fer établissent les règles et qu'ils peuvent être soustraits à leur application, il peut y avoir lieu de s'interroger sur l'utilité d'établir des règles.

211. De l'avis de la consultante, une procédure d'exemption est opportune et nécessaire dans un système qui doit pouvoir s'adapter aux besoins particuliers des chemins de fer et à leur milieu de travail particulier. Par ailleurs, en raison du fonctionnement de la procédure de demande d'approbation d'une règle, l'ACFC agissant avec la procuration collective de ses membres à moins qu'ils ne lui enjoignent de ne pas agir ainsi, un chemin de fer peut demander à être exempté d'un élément particulier d'une règle une fois que les règles ont été approuvées.

212. Si toutes les exemptions sont approuvées sous réserve de conditions, cela semble indiquer l'absence de consultations et d'un dialogue utiles au stade de l'élaboration des règles et des exemptions. Les critères qui régissent l'octroi d'une exemption sont l'intérêt public et l'absence d'un risque pour la sécurité : les problèmes posés par la procédure d'exemption sont à nouveau

l'absence d'un dialogue et il semble que tous les problèmes relatifs à ces critères puissent être analysés et peut-être même éliminés avant le dépôt d'une demande d'exemption.

4.4.2.4 Vides juridiques entre les provinces et le fédéral

213. En exprimant cette préoccupation, l'ACFC parle incontestablement au nom des chemins de fer de compétence provinciale qui en sont membres. À part l'Ontario, qui a adopté le régime de réglementation fédéral dans son intégralité en vertu d'un accord d'inspection conclu avec TC et qui est autorisé à le faire par sa législation sur les chemins de fer d'intérêt local, les chemins de fer de compétence provinciale ne peuvent se prévaloir des dispositions de la *LSF* en matière d'exemptions et de financement des passages à niveau. Pour ce qui est des exemptions, cela signifie que ces chemins de fer doivent se plier aux règles prescrites par l'accord en question, sans pouvoir demander à être soustraits à l'application d'une disposition quelconque de ces règles, ce qui est incontestablement une iniquité du régime à laquelle il faut remédier. Étant donné que cela imposera sans doute d'apporter des changements à la législation provinciale, l'impulsion de ces changements doit sans doute venir des provinces, car elles ont le choix de décider de leur modèle de réglementation et qu'elles peuvent opter pour un modèle qui prévoit une procédure d'exemption.

214. Cette question a déjà été effleurée plus haut au sujet des questions d'harmonisation, et on a recommandé alors que TC et les provinces utilisent le GTFPSF pour étudier la possibilité de créer un instrument juridique (l'ACFC préconise un protocole, mais il est vraisemblable que l'on apportera des changements à la législation provinciale) pour permettre aux chemins de fer de compétence provinciale de se prévaloir des exemptions aux exigences de la *LSF*.

215. Aucune recommandation n'est formulée sur un mécanisme qui autoriserait les chemins de fer de compétence provinciale à solliciter des subventions pour les passages à niveau en vertu de l'article 12. Si ces chemins de fer exploitent des services sur des voies de compétence fédérale, le demandeur doit alors être le chemin de fer de compétence fédérale; si les voies appartiennent au chemin de fer de compétence provinciale, la question du financement des passages à niveau ou des améliorations des passages à niveau relève alors exclusivement des compétences de la province.

4.5 Consultations et établissement des règles

216. En ce qui concerne l'établissement des règles, le régime de la *LSF* favorise un rôle important de l'industrie dans l'élaboration des prescriptions de sécurité. En même temps, la collaboration est préconisée comme élément important de cette élaboration. Le système d'établissement des règles de la *LSF* semble envisager une forme de « coréglementation » plutôt que d'« autoréglementation » de l'industrie, comme on a souvent qualifié ce système. Les consultations sont manifestement un élément décisif de l'établissement des règles car elles sont expressément prévues dans les dispositions de la *LSF* sur l'établissement des règles. Toutefois, il ressort des discussions avec TC et l'ACFC et de la lecture des mémoires des syndicats que les consultations au sujet de l'établissement des règles ne sont guère utiles et qu'elles ne répondent pas aux besoins des parties intéressées pas plus qu'à l'objet de la législation, tel qu'il est exprimé à l'article 3 de la *LSF*.

4.5.1 La procédure de consultation sur les règles proposées et son utilisation

217. Cette procédure a déjà été brièvement effleurée à la section 4.4.

218. Les dispositions qui suivent traitent des consultations au sujet de l'établissement des règles : le paragraphe 19(2) (obligation qui incombe au chemin de fer de tenir des consultations sur les règles prescrites par le gouvernement), le paragraphe 19(8) (obligation qui incombe au ministre de tenir des consultations sur ses propres règles), le paragraphe 20(2) (obligation qui incombe au chemin de fer de tenir des consultations sur ses propres règles) et le paragraphe 22(5) (obligation qui incombe au chemin de fer de tenir des consultations sur les exemptions envisagées).

219. En ce qui concerne les consultations des chemins de fer sur les règles prescrites par le gouvernement et établies à l'initiative d'un chemin de fer, il existe des lignes directrices de TC (voir *Ligne directrice de TC sur la présentation d'une proposition de règle et d'une révision apportée à une règle*) sur la façon de procéder. Ces lignes directrices prévoient que, parmi les renseignements que le chemin de fer doit fournir au moment de déposer une proposition de règle, il y a :

- la preuve que la compagnie de chemin de fer a donné à chaque association ou organisation intéressée, qui est susceptible d'être touchée par la proposition, un délai de 60 jours pour lui faire part de ses observations, comme l'exigent les paragraphes 19(2) et 20(2) de la *LSF*;
- une copie de toutes les observations formulées par les associations et les organisations intéressées au cours de la consultation et, si ces observations soulèvent des questions, des préoccupations ou des objections portant sur la sécurité, donner des indications sur la façon dont la compagnie de chemin de fer y répond (p. ex. en faisant parvenir une lettre à l'association ou organisation intéressée pour répondre à ses préoccupations).

220. Après cette interprétation de ce qui est nécessaire à une consultation, il y a une note dans la Ligne directrice qui prévoit que :

« Afin d'engager le dialogue sur la règle proposée, il est recommandé que la compagnie de chemin de fer communique avec les associations et les organisations intéressées dès le début du processus de rédaction. »

221. Ce que font les chemins de fer en réalité est précisé au paragraphe 219 : la proposition de règle est adressée aux syndicats pour solliciter leurs observations, la réponse du chemin de fer aux observations et les objections non résolues accompagnent toutes la proposition de règle adressée à TC. Il ne semble y avoir aucune indication que la recommandation du paragraphe 220 au sujet de la participation précoce des associations ou des organisations est respectée.

222. En ce qui concerne les consultations menées par TC sur les règles dont il prend l'initiative, il n'y a en fait pas eu jusqu'ici de règles établies par TC, donc pas de précédent de consultations pour ce cas. Il y a eu néanmoins des règles prescrites par TC aux termes du paragraphe 19(1)

ainsi que des conditions imposées aux termes du paragraphe 19(4). Le premier oblige les chemins de fer à tenir des consultations et le deuxième ne prescrit aucune consultation en vertu de la *LSF*.

223. Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF) existe toujours cependant, même s'il ne s'est pas réuni depuis 2002. Le CCSF a été créé en 1999 à titre de comité permanent formé de fonctionnaires de TC et d'intervenants de la sécurité ferroviaire. Le mandat de ce comité lui imposait de tenir des réunions semestrielles. Ses membres étaient des personnes et des groupes s'intéressant à la sécurité ferroviaire. La création du Comité a été l'une des nouvelles mesures de sécurité ferroviaire mises en place après l'examen de la *LSF* de 1998.

224. Le comité de direction de ce comité s'est réuni en janvier 2006 et a abordé en détail la question des consultations. Cette réunion permet de mieux comprendre pourquoi ces réunions ont été essentiellement abandonnées : selon TC, étant donné que le Ministère se réunissait deux fois par an avec les chemins de fer et régulièrement avec l'ACFC et s'efforçait d'avoir une rencontre au moins une fois par an avec les syndicats, il n'y avait plus guère de questions à aborder aux réunions du CCSF étant donné qu'elles l'avaient déjà été lors de réunions antérieures. On a donc jugé que des réunions bilatérales convenaient mieux, et c'est pourquoi il y en a eu un plus grand nombre que de réunions du CCSF.

4.5.2 Évaluation des différents modèles de consultation

225. Parmi les différents modèles de consultation pouvant servir à l'établissement des règles en vertu de la *LSF*, il faut mentionner les suivants :

- le *statu quo*;
- le CCSF;
- le modèle américain du RSAC.

4.5.2.1 Le *statu quo*

226. Le *statu quo* a déjà été décrit. Il figure dans les Lignes directrices mentionnées plus haut et désigne essentiellement une forme d'échange écrit bilatéral entre les chemins de fer et les syndicats qui a lieu une fois que les règles ont été établies par le chemin de fer ou l'ACFC. Il est attesté par les observations et les objections par écrit formulées durant cet échange. Il ne prévoit pas de consultations avec TC à titre officiel, même s'il y a un régime de concessions mutuelles entre TC et les chemins de fer. Cet échange est inégal et dépend du sujet abordé par les règles proposées et du caractère de ceux et celles qui sont responsables de la règle ou du sujet dans les deux organisations.

227. Il est clair pour cette consultante que ce modèle répond mal aux besoins de toutes les parties intéressées – les chemins de fer, les syndicats, l'organe de réglementation et d'autres personnes ou organismes qui s'y intéressent, comme les groupes de consommateurs, les chemins de fer qui ne sont pas parties prenantes aux règles proposées, etc. Pas une des parties intéressées ne s'est dite satisfaite de ce modèle et les principales (les chemins de fer, les syndicats et TC) ont en fait manifesté leur mécontentement à son égard.

228. Selon la consultante, ce type de dialogue bilatéral non verbal après le fait est de nature presque hostile et rappelle le type d'échange de procédure dont on est témoin dans une poursuite en responsabilité. À ce titre, la consultante affirme qu'il ne convient pas pour répondre aux objectifs de la *LSF* qui prévoit explicitement un rôle de collaboration et de participation des parties intéressées. Il ne crée pas un climat ou une atmosphère propice à des consultations utiles; il ressemble presque à un ajout tardif à la procédure d'établissement des règles par un chemin de fer.

229. Les avantages de cette procédure sont qu'elle respecte la lettre de la loi, qu'elle est relativement simple à suivre et assez rapide, en tout cas plus rapide qu'un modèle présupposant des discussions tripartites ou en tête-à-tête, et qu'elle entraîne peu de dépenses dans l'optique du gouvernement ou de l'industrie. À part cela, il n'y a pas grand-chose qui milite en sa faveur et elle a manifestement échoué jusqu'ici. On pourrait même dire qu'elle décourage les rencontres multilatérales en tête-à-tête et encourage la séparation et l'isolement de toutes les parties, car ces dernières n'ont pas à se rencontrer en tête-à-tête pour discuter de quoi que ce soit.

230. Il est conseillé d'élaborer un nouveau modèle de consultation qui repose au moins sur un modèle tripartite (chemins de fer/syndicats/TC), d'autres parties étant invitées selon leur niveau d'intérêt; il est souhaitable que les consultations débutent en même temps que l'établissement de la règle et non pas après sa formulation par le chemin de fer, qu'au moins une partie de ces consultations soient des réunions en tête-à-tête ou par téléconférence et qu'au moins certains de ces critères soient explicitement prévus dans la législation. Différents modèles doivent être analysés plus en profondeur, comme divers paramètres du modèle américain du RSAC décrit plus en détail ci-après. Si cela est possible, ce nouveau modèle doit être intégré dans la structure existante du CCSF, en étant par exemple assorti d'obligations de rapports à l'intention du CCSF. Ce ne sont là que des idées : la recommandation n'a pas pour but de proposer un modèle particulier mais plutôt d'analyser différentes idées visant la conception d'un modèle qui favorise la collaboration et la participation à l'établissement des règles.

4.5.2.2 CCSF

231. Le CCSF est un organe trop vaste et trop complexe pour être utile à l'établissement des règles. La liste des organisations, des personnes et des intervenants contient 65 représentants de compagnies de chemin de fer, 36 représentants du gouvernement fédéral, 11 représentants des provinces, 10 représentants syndicaux et 13 représentants d'autres organisations, notamment de groupes de consommateurs et d'associations industrielles des autres modes de transport. À l'instar du Railroad Safety Advisory Committee (RSAC) des États-Unis, son rôle consiste à fournir des conseils et des recommandations à l'intention de l'organe de réglementation, qui, au Canada, est le ministre des Transports, au sujet de l'élaboration du programme de réglementation de la sécurité ferroviaire.

232. Il doit néanmoins être utilisé parallèlement au modèle plus restreint suggéré plus haut. Le CCSF doit être rétabli et se réunir tous les semestres, comme cela était envisagé à l'origine. Ce type d'échange franc et transparent sur la sécurité ferroviaire faisant appel à un large éventail d'intérêts est incontestablement utile, à tout le moins pour créer un climat de collaboration et de participation propice à l'échange de points de vue. Or, il est manifeste aux yeux de la consultante

que ce climat est absent de la conjoncture actuelle et qu'il faut donc le créer et l'entretenir. La façon d'y recourir pour établir des règles consiste à demander au sous-groupe de chemins de fer/syndicats/TC de concevoir une règle, de présenter son rapport d'étape à ces réunions et de lancer le débat. C'est ce noyau de base qui sera néanmoins responsable d'apporter sa contribution à l'établissement d'une règle. On a déjà analysé en détail le rôle du membre de TC qui siégera au sein de ce groupe, le fameux « spécialiste des règles ». Comme nous l'avons vu, cette personne assumera un rôle décisif dans la fonction de consultation, et son expertise, ses connaissances, sa formation et son caractère doivent jouir d'une crédibilité indéniable auprès de tous les intéressés.

233. Un autre point à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du CCSF est l'élaboration d'un modèle de consultation pour l'établissement de règles.

4.5.2.3 Le modèle américain du RSAC

234. Le RSAC est le principal organisme de consultation qui prodigue des conseils et formule des recommandations sur l'élaboration du programme de réglementation de la sécurité ferroviaire, notamment sur l'élaboration de nouveaux règlements, l'examen et la révision des règlements en vigueur et la détermination des options non réglementaires pour améliorer la sécurité ferroviaire.

235. La structure du RSAC comporte trois paliers 1) le RSAC proprement dit (le comité au complet); 2) des groupes de travail chargés de formuler des recommandations sur une ou plusieurs tâches particulières confiées au RSAC; et 3) des groupes d'intervention qui recueillent des données et recommandent des mesures au sujet des tâches confiées aux groupes de travail. Le RSAC est nommé et présidé par la Federal Railroad Administration (« FRA »). À chaque palier, les membres doivent refléter la parité entre les représentants des employés ferroviaires et les intérêts de la direction. Outre les membres des parties patronales et syndicales, des représentants d'autres groupes directement touchés par le programme de réglementation de la sécurité de la FRA siègent également au sein du RSAC et, s'il y a lieu, des groupes de travail et des groupes d'intervention.

236. Le RSAC prend ses décisions à l'unanimité, ce qui veut dire que chaque représentant a une voix. Les scrutins par procuration sont autorisés à l'un quelconque des trois paliers.

237. Le RSAC crée des groupes de travail pour entreprendre chaque tâche d'élaboration du programme (p. ex. l'établissement des règles qui, aux États-Unis, sont prises à l'initiative du gouvernement en dépit de l'appellation « formulation des règles », ou une question à examiner en vue de l'éventuelle formulation d'une règle), et chaque groupe de travail est dissous une fois la tâche terminée, ce qui fait suite normalement à la publication d'une règle définitive ou d'une décision de ne pas établir une règle. Un groupe de travail peut se voir confier plus d'une tâche si les tâches sont manifestement reliées, mais on n'a pas recours à des groupes de travail permanents. Le groupe de travail fonctionne à la manière d'employés du RSAC et il se compose de représentants individuels d'organismes membres du RSAC qui peuvent, mais pas obligatoirement, être eux-mêmes membres du RSAC.

238. Après avoir consulté le comité, le président fixe la structure qui convient à un groupe de travail. Chaque groupe de travail se compose uniquement des membres qui portent un intérêt

direct à la tâche et se limite au nombre minimum nécessaire à l'accomplissement de la tâche qui lui a été confiée. Lors du choix des membres du groupe de travail, une nette préférence est accordée aux personnes qui possèdent une expertise technique en la matière. On recherche en fait le juste équilibre des intérêts que comportent une tâche particulière dans le choix des membres d'un groupe de travail. Il y a en général au moins trois représentants de la FRA (un représentant des programmes, un avocat et un économiste) affectés à chaque groupe. Ces représentants tiennent lieu d'agents de liaison entre le groupe et la FRA. En tant que membres du groupe de travail, les représentants de la FRA sont chargés de défendre les préoccupations de l'Agence et de formuler des suggestions sur le sujet abordé. Chaque groupe bénéficie du soutien des employés nécessaires de la FRA (p. ex. un spécialiste de programmes ou un membre du personnel de recherche). Les représentants de la FRA collaborent avec l'équipe interne constituée pour appuyer le groupe de travail et assurer l'unité des réflexions et des mesures de l'Agence.

239. Le groupe de travail formule des recommandations sur les tâches qui lui ont été confiées selon la formule d'un consensus. Une fois qu'il est parvenu à un accord général sur ses recommandations, il en rend compte au RSAC. Le RSAC étudie l'à-propos d'adopter les recommandations. Le groupe de travail présente ses recommandations à l'occasion d'une assemblée publique du comité. Le président publie les recommandations du groupe de travail dans le *Federal Register*, qui est l'équivalent de la *Gazette du Canada*, en précisant la date, l'heure et le lieu de la réunion, de même que l'endroit public où l'on peut examiner à l'avance les recommandations du groupe de travail. Au moment de la convocation de la réunion du RSAC, le porte-parole du groupe de travail présente ses recommandations au RSAC et répond aux questions sur le bien-fondé factuel des recommandations, sur les options analysées et sur les paramètres qui ont des conséquences sur ces options.

240. Selon les circonstances, cependant, le président peut décider que le RSAC n'a pas besoin d'étudier les recommandations à l'occasion d'une réunion officielle mais qu'il peut en revanche diffuser les recommandations par écrit. Cette méthode est particulièrement utile dans le cas des questions de réglementation relativement mineures qui ne risquent pas de susciter de longs débats. Lorsqu'on a recours à cette méthode, un avis public est publié dans le *Federal Register* en précisant la publication où l'on peut examiner les recommandations du groupe de travail et en faisant valoir qu'aucune réunion officielle n'est prévue pour en discuter.

241. Après avoir reçu les recommandations consensuelles du groupe de travail, le RSAC a trois options : 1) accepter à l'unanimité les recommandations du groupe de travail et les transmettre telles quelles à l'administrateur; 2) à la majorité des voix, accepter les recommandations du groupe de travail et les transmettre à l'administrateur accompagnées des points de vue dissidents des membres votants du RSAC qui n'étaient pas représentés au sein du groupe de travail; ou 3) retourner à l'unanimité les recommandations du groupe de travail à ce dernier pour qu'il revoie certaines questions précises. En ce qui concerne une tâche en particulier, la troisième option n'est disponible qu'une seule fois.

242. Le RSAC analyse les recommandations du groupe de travail dans leur intégralité et cherche à parvenir à un consensus pour approuver les recommandations dans leur ensemble. Pour que les recommandations soient soumises à la FRA, les membres votants du RSAC doivent les approuver telles quelles. Le RSAC au complet n'est pas le palier auquel il faut écrire ou réécrire

des recommandations détaillées. C'est là la tâche des groupes de travail. Les membres du RSAC s'interrogent pour savoir s'ils peuvent « *souscrire* » aux recommandations figurant dans le rapport du groupe de travail pris dans son ensemble. La RFA emploie ses ressources et son énergie pour encourager et faciliter l'atteinte d'un consensus.

243. À ce palier, le consensus doit être général. S'il ne l'est pas, le RSAC renvoie la question devant le groupe de travail pour qu'il réexamine son rapport afin de parvenir à un consensus intégral, en modifiant son rapport si cela s'avère nécessaire. Dès lors que le RSAC parvient à un consensus, le président transmet les recommandations du comité à l'administrateur. S'il n'y a pas d'unanimité au niveau du groupe de travail ou d'unanimité majoritaire au niveau du RSAC, celui-ci fait part de l'absence d'un consensus à l'administrateur. En l'absence de recommandations consensuelles, la FRA se contente de déterminer de meilleurs plans d'action sur une question donnée sans bénéficier des conseils du RSAC.

4.5.2.4 Applicabilité du modèle américain à l'établissement des règles selon la *LSF*

244. Le RSAC tient des consultations au sujet de l'établissement des règles prescrites par le gouvernement – qui sont équivalentes aux règlements plutôt qu'aux règles formulées aux termes de l'article 20. D'emblée, cette différence rend ce processus de consultation moins applicable à l'établissement des règles en vertu de la *LSF* et plus comparable aux consultations tenues avec les intervenants au sujet d'un règlement (voir ci-après).

245. Cependant, le processus renferme quelques idées qui suscitent la réflexion au sujet des consultations que l'on pourrait peut-être incorporer dans un nouveau modèle de consultation au sujet de l'établissement des règles et que l'on doit en tout cas étudier plus en détail. En particulier, l'importance attachée à l'établissement d'un consensus entre les trois principaux groupes d'intérêt et l'idée que l'organe de réglementation concentre les ressources et l'énergie pour favoriser et faciliter ce consensus semblent un but valable, même s'il prend du temps et qu'il faut tenir compte de ce facteur dans son évaluation comme modèle. Par ailleurs, l'approche à trois niveaux, avec la prise de décisions et l'établissement d'un consensus prescrit à chaque niveau, est compliquée et n'est guère rapide. À nouveau, est-elle utile à l'établissement des règles à l'initiative des chemins de fer ou s'applique-t-elle davantage aux règlements prescrits par le gouvernement? De l'avis de cette consultante, elle s'applique plus à l'élaboration de règlements. L'établissement des règles a précisément pour but d'accélérer le processus. Le modèle du RSAC n'offre pas de cadre de consultation pour atteindre ce but.

246. En revanche, l'idée d'incorporer dans le CCSF les consultations découlant des dispositions de la *LSF* sur l'établissement des règles, à l'instar des rapports des groupes de travail et des groupes d'intervention destinés au RSAC dans le modèle américain, présente sans doute une certaine valeur. Cela aura pour effet de renforcer le rôle du CCSF, d'utiliser une structure de consultation qui existe déjà et d'offrir au ministre un point de vue élargi des opinions de toutes les parties intéressées au sujet des règles.

247. Afin de respecter le contrôle que les chemins de fer exercent sur leurs propres activités et leur pouvoir d'établissement de règles, ce modèle pourrait leur confier la responsabilité de créer

le groupe de consultation sous réserve que toutes les personnes et associations compétentes y soient représentées. Les chemins de fer seraient tenus d'amorcer ces consultations dès le commencement de la rédaction des règles. Les résultats des consultations, au lieu d'être adressés directement au ministre, pourraient être acheminés vers le CCSF, qui pourrait y ajouter des observations, adopter les recommandations formulées ou les rejeter : tout le dossier serait soumis à l'examen du ministre. L'inconvénient de cette formule est qu'elle ajoute une autre couche décisionnelle; toutefois, compte tenu du mécontentement général à l'égard du modèle de consultation actuellement utilisé, cela pourrait au moins déclencher un débat.

4.6 La procédure d'établissement des règles donne-t-elle des résultats probants? Faut-il que l'établissement des règles piloté par l'industrie soit élargi ou au contraire restreint au Canada?

4.6.1 La procédure d'établissement des règles est-elle efficace?

248. De l'avis de la consultante, la procédure d'établissement des règles est efficace. Elle est plus flexible et plus rapide que la procédure d'élaboration des règlements (voir ci-après). Toutefois, c'est une procédure unique au sujet de laquelle on ne connaît pas grand-chose. En même temps, le secteur ferroviaire établit maintenant des règles depuis 15 ans et c'est un délai suffisant pour savoir si cela donne des résultats concluants ou au contraire s'il faut la modifier ou carrément l'abandonner. La consultante est d'avis que l'établissement des règles à l'initiative de l'industrie doit rester en place, mais être modifié et amélioré. Pour l'heure, il y a des problèmes qui ont trait à l'harmonisation, aux consultations, à l'insuffisance du personnel et des ressources au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire ainsi que des problèmes relatifs à la procédure d'approbation, comme nous l'avons vu ailleurs dans ce rapport, auxquels il faut remédier. Un autre problème important auquel il faut remédier au sujet de cette procédure est la décision qui déclenche la procédure d'établissement des règles à l'initiative de l'industrie : la décision sur ce qui constitue une question de sécurité.

4.6.2 Faut-il que la procédure d'établissement des règles à l'initiative de l'industrie soit élargie ou restreinte au Canada?

249. Comme nous l'avons déjà vu, la *LSF* prévoit l'établissement de règles sur l'exploitation et l'entretien des lignes de chemin de fer et sur la conception, la construction, la modification, l'exploitation et l'entretien du matériel ferroviaire ainsi que sur la sûreté. En outre, la *LSF* autorise les chemins de fer à formuler leurs propres normes techniques qui régissent la construction ou la modification des installations ferroviaires. Il existe également des pouvoirs parallèles d'élaboration des règlements par le GEC dans ces domaines.

250. En outre, le GEC est investi de pouvoirs exclusifs en ce qui concerne l'élaboration de règlements sur la construction des passages à niveau (art. 7.1). Il jouit également de pouvoirs exclusifs en ce qui concerne l'érection de clôtures, les systèmes de drainage, les canalisations, les bâtiments et les routes qui ne font pas partie d'installations ferroviaires ou dont l'exploitation peut compromettre la sécurité d'exploitation ferroviaire (art. 24).

251. Si l'on se penche sur les règlements élaborés par le GEC (paragr. 87) et qui sont en cours d'élaboration (*Règlement sur le contrôle d'accès* et *Règlement sur les passages à niveau*), en règle générale, à l'exception du nouveau *Règlement sur le SGS*, le pouvoir d'élaboration de règlements a été exercé dans des domaines où le gouvernement est investi de pouvoirs exclusifs par opposition à des pouvoirs parallèles. C'est ainsi que, pour l'essentiel, les chemins de fer sont responsables des questions qui touchent leur propre exploitation et les propriétés ferroviaires.

252. De l'avis de cette consultante, la situation doit rester telle quelle et les pouvoirs relatifs à l'établissement de règles par l'industrie ne doivent pas être élargis ou restreints. Il est juste et logique que, lorsque les intérêts de nombreux tiers sont concernés, la question doit être réglée par voie de règlement. Or, ni TC ni les chemins de fer ne proposent ici un changement; seuls les syndicats souhaiteraient que l'on restreigne les pouvoirs des chemins de fer en ce qui concerne l'établissement des règles ou même qu'on les élimine carrément et qu'on les remplace par un régime fondé sur des règlements. La consultante ne considère pas qu'il s'agisse là d'une option viable.

253. Toutefois, cela étant dit, la question de savoir ce qu'est un problème de sécurité et ce qui doit faire l'objet d'une règle est liée à celle de l'élargissement ou au contraire de la restriction des règles établies à l'initiative de l'industrie. La décision d'établir une règle aux termes de l'article 20 appartenant entièrement au chemin de fer, sa décision d'établir une règle dépend de son évaluation selon laquelle une question donnée est une question de sécurité. Si le chemin de fer décide que la question n'a rien à voir avec la sécurité, il n'y a pas de règle. Si le gouvernement ne partage pas cet avis, l'établissement de règles prescrites en vertu de l'article 19 peut alors entrer en jeu, ce qui a pour effet que l'établissement de règles par le gouvernement devient plus fréquent et que l'établissement de règles par les chemins de fer est limité. Plus il y aura d'éléments de désaccord, plus souvent on invoquera l'article 19. Il ne s'agit pas là d'un résultat souhaitable. Le thème de la *LSF* est précisément la coopération et la participation.

254. De l'avis de cette consultante, la décision relative à ce qui constitue un problème de sécurité doit être prise en collaboration, dans le cadre de réunions en tête-à-tête et d'un dialogue soutenu, et peut-être en ayant recours au CCSF comme forum. Une bonne part du débat actuel et des critiques formulées à l'égard de l'établissement des règles prescrites par le gouvernement pourraient fortement diminuer ou même disparaître grâce à ce type d'effort concerté. Si l'on n'arrive pas à s'entendre sur ce qui constitue un problème de sécurité, la décision doit alors être rendue par TC en tant qu'organe habilité par le Parlement à réglementer et à surveiller la sécurité ferroviaire à l'échelle fédérale.

4.7 L'uniformité des règles et les questions d'harmonisation au sein de l'industrie

255. Les questions d'uniformité des règles et d'harmonisation ont déjà été abordées plus haut, dans le cadre du thème de l'harmonisation en général (voir « *Établissement d'un régime de réglementation complet* », section 2, les recommandations traitant de ces questions se trouvant aux paragraphes 102, 103, 104, 109, 110 et 112).

256. Les problèmes qui se rattachent à l'harmonisation des règles dans le cadre d'une procédure d'établissement des règles qui repose sur une ou plusieurs compagnies de chemin de fer qui

présentent une demande d'approbation d'une règle et d'approbation de règles et d'exemptions qui s'appliquent exclusivement à un chemin de fer ou des chemins de fer en particulier ont été abordés plus haut, à la rubrique « *Processus* » (section 4.3.2.1, aux paragraphes 166 et 167), qui analyse les préoccupations de TC à l'égard de la procédure d'établissement des règles, dont l'une a trait à l'application des règles aux non-membres de l'ACFC et aux chemins de fer de compétence provinciale, et à nouveau à la rubrique « *Vides juridiques des provinces et du fédéral* », qui figure comme l'une des préoccupations des chemins de fer à la section 4.4.2.4, paragraphes 213-215. On trouvera les recommandations sur l'harmonisation des règles ci-après à la section 4.10.

257. Une autre question qui a trait à celle de l'uniformité et de l'harmonisation des règles est celle du caractère adéquat de la procédure d'approbation, qui est analysée dans les paragraphes qui suivent.

4.8 Caractère adéquat du rôle de surveillant de Transports Canada dans l'approbation des règles

4.8.1 Rôle d'approbation de TC

258. La procédure d'approbation des règles est soulignée dans la *Ligne directrice de TC sur la présentation d'une proposition de règle ou d'une révision apportée à une règle* et est issue des facteurs énoncés au paragraphe 19(4) de la *LSF*.

259. La Ligne directrice prévoit que, lorsqu'une proposition de règle lui est présentée, le ministre examine si, à son avis, la règle proposée contribue à la sécurité de l'exploitation ferroviaire après avoir examiné les pratiques d'exploitation ferroviaire courantes, les points de vue de la compagnie de chemin de fer et les points de vue de toute association ou organisation intéressée pour laquelle un avis d'opposition a été présenté, et tous les autres facteurs qu'il juge pertinents.

260. La Ligne directrice ajoute qu'en prenant cette décision, le ministre peut tenir compte des renseignements fournis par le chemin de fer (voir paragr. 259 ci-dessus) et de tous les autres facteurs qu'il juge pertinents, à savoir si :

- on a répondu aux exigences de la *LSF* concernant la consultation ou la présentation d'un avis (le défaut pour une compagnie de chemin de fer de faire la preuve qu'elle a consulté les associations ou organisations intéressées ou que celles-ci ont présenté des avis d'opposition, comme l'exige la *LSF*, suffit pour que le ministre ne prenne pas en considération la règle proposée);
- les exigences de l'article 11 de la *LSF* ont été respectées en ce qui concerne les travaux d'ingénierie relatifs aux installations ferroviaires;
- la compagnie de chemin de fer a veillé à définir et à évaluer les incidences et (ou) les risques de la règle pour la sécurité, et si les stratégies de réduction des risques seraient adéquates;
- des questions ou problèmes liés à la sécurité restent sans solution et s'il est nécessaire d'y donner suite;

- les objections formulées par les parties consultées ou avisées ont été traitées par la compagnie de chemin de fer (p. ex. en répondant à leurs préoccupations dans une lettre);
- une nouvelle règle ou une règle révisée constitue le meilleur instrument de réglementation à utiliser pour obtenir le résultat voulu;
- la règle proposée est rédigée en s'assurant qu'elle est claire et compréhensible, et qu'il n'y aura pas d'erreur d'interprétation.

261. Aux termes de la *LSF*, le ministre bénéficie d'un délai de 60 jours pour examiner les propositions de règle et faire connaître à la compagnie de chemin de fer qui les a déposées la décision du ministre. Ce délai d'évaluation commence au moment où le ministre a reçu tous les renseignements et les documents prescrits par la *LSF*.

262. La Ligne directrice poursuit en disant que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC peut communiquer avec la compagnie de chemin de fer pour discuter de la proposition qu'elle a présentée (p. ex. pour demander d'autres renseignements ou des précisions concernant la proposition ou les documents justificatifs). Si la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC juge que des renseignements supplémentaires sont requis pour évaluer une telle proposition, elle cherche à obtenir ces renseignements en temps opportun. De même, une compagnie de chemin de fer peut communiquer avec la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC pour discuter de la proposition qu'elle a présentée. Cependant, si une compagnie de chemin de fer choisit de communiquer avec TC pour discuter de sa proposition, il est conseillé de chercher à clore de telles discussions au moins dix (10) jours ouvrables avant la fin de la période d'évaluation; après cette période, les renseignements supplémentaires ne seront peut-être pas acceptés.

263. Si le ministre juge qu'il ne sera pas possible d'examiner la proposition avant la fin de la période d'évaluation de 60 jours, en raison de la complexité de la règle, du nombre de règles présentées ou pour toute autre raison (p. ex. accorder un délai supplémentaire à une compagnie de chemin de fer pour fournir les renseignements supplémentaires demandés par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC), le ministre peut, par avis, prolonger de plusieurs jours la période d'évaluation de 60 jours qui est précisée dans l'avis.

264. Un avis sera émis à la compagnie ferroviaire qui a présenté la proposition et à chaque association ou organisation qui s'est opposée à la mise en œuvre de la règle proposée pendant le processus de consultation, pour les informer de la décision du ministre d'approuver ou de refuser la proposition. Dans sa lettre qui accompagne l'avis, Transports Canada peut, s'il le juge nécessaire, traiter des oppositions non résolues exprimées par les associations ou organisations intéressées.

265. Si le ministre décide d'approuver la proposition, l'avis peut préciser les conditions d'approbation de la règle. Ces conditions lient la compagnie de chemin de fer dans la mise en œuvre de la règle en question. Avant de recommander au ministre d'approuver une proposition de règle en précisant certaines conditions, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC peut, lorsque c'est possible et approprié, tenter de communiquer avec la compagnie de chemin de fer pour l'informer de ces conditions possibles.

4.8.2 Rôle des Services juridiques dans l'approbation des règles

266. La participation des Services juridiques de TC à l'établissement des règles se fait principalement au niveau de l'approbation. Lorsque le Secrétariat de la sécurité ferroviaire reçoit la règle de la part d'un chemin de fer, il en envoie une copie entre autres aux Services juridiques. À ce stade, aucune mesure n'est prise par les Services juridiques au sujet de la règle. La raison en est qu'il s'agit de règles techniques et que leur dépôt respecte les exigences de la Loi.

267. Lorsque la règle est soumise à l'approbation du ministre par le Secrétariat, les Services juridiques examinent alors les instruments d'approbation, c'est-à-dire l'arrêté d'approbation et l'avis d'approbation, pour déterminer s'ils sont conformes sur le plan de la procédure à ce qui est prescrit par les articles 19 et 20 de la *LSF* et aux conventions de rédaction qui s'appliquent à ces types de documents. Ils n'examinent pas la teneur des règles ni la façon dont elles sont rédigées. En effet, ces règles ne sont pas des textes réglementaires (art. 47 de la *LSF*) et il n'est pas nécessaire qu'elles fassent l'objet d'un examen minutieux en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires* par l'organe chargé de ce type d'examen, à savoir la Section de la réglementation de Justice Canada.

268. C'est ainsi que les règles ne sont pas examinées sur le plan de la formulation, de l'uniformité avec d'autres règles traitant de la même question, du fait qu'elles relèvent des compétences de la *LSF*, des questions de sous-délégation, du fait que les dispositions visant des objectifs sont suffisamment précises pour être mises en application et d'autres questions analogues qui ont trait à la rédaction des règlements.

4.8.3 Évaluation du caractère adéquat du rôle de surveillant de TC dans la procédure d'approbation des règles

269. Deux domaines sont préoccupants en ce qui concerne le caractère adéquat du rôle de surveillant de TC dans la procédure d'approbation des règles.

270. La première préoccupation a été analysée en détail plus haut et résulte du besoin d'avoir une personne qui est à la fois spécialiste de l'établissement des règles et des questions de sécurité technique relatives aux éléments visés par les règles. Nous avons déjà vu que les chemins de fer possèdent plus de connaissances et d'expertise que l'organe de réglementation en la matière et qu'il faut remédier à une telle situation. La solution préconisée, et exposée plus haut plus en détail, consiste à créer un nouveau poste de spécialiste des règles, qui viendra s'ajouter aux ressources existantes et qui dégagera le personnel en place de ce rôle en plus de fournir des conseils et d'assurer la coordination au niveau des consultations et à celui de l'approbation.

271. La deuxième préoccupation est suscitée par l'absence de tout examen juridique des règles. Alors que la raison d'être est conforme à la *Loi sur les textes réglementaires*, en fait, bon nombre des mêmes questions que l'on examine au sujet des règlements se posent au sujet des règles, comme les questions de clarté, le caractère exécutoire des normes axées sur le rendement, les questions de sous-délégation, etc. En outre, ces règles, une fois qu'elles ont été approuvées par le ministre, ont la même force exécutoire que des règlements.

272. Un exemple de certaines des questions relatives au caractère exécutoire qui se posent et du besoin pour les Services juridiques de surveiller l'établissement des règles est illustré par certaines des dispositions de la règle intitulée *Règlement sur la sécurité de la voie*. Ces dispositions révèlent que de nombreux pouvoirs décisionnels sont laissés aux employés ferroviaires, surtout en ce qui concerne les exemptions à la règle, ce qui ne permet pas de savoir facilement ce qui constitue une infraction aux exigences en question. Ce qui suit ne se veut pas une analyse approfondie de la règle intitulée *Règlement sur la sécurité de la voie* et sur son caractère adéquat car nous n'avons pas suffisamment de temps pour l'examiner en détail, comme d'ailleurs toutes les autres règles. Qu'il suffise de dire qu'un examen rapide du *Règlement sur la sécurité de la voie* a révélé des normes vagues fondées sur le rendement et des exigences qui ne peuvent difficilement être mises en application. Par exemple, les articles 6.1 à 6.3 de ce règlement prévoient ce qui suit :

« 6.1 Lorsqu'une voie est dans un état non conforme aux présentes prescriptions, le chemin de fer doit immédiatement :

a) rétablir la conformité de la voie; ou

b) faire cesser la circulation sur la voie en cause.

6.2 Nonobstant les prescriptions du paragraphe 6.1, dans le cas d'une voie de catégorie 1 non conforme au présent règlement, le chemin de fer peut exploiter cette voie sous la surveillance d'un superviseur de la voie pour une période de 30 jours au plus.

6.3 Lorsqu'un chemin de fer qualifie un tronçon de voie de "voie exemptée" au titre de l'article 5, l'exploitation peut se poursuivre sur cette voie sans qu'il lui soit nécessaire de se conformer aux dispositions des sections B, C, D et E. »

273. La section B porte sur la plate-forme, la section C, sur la géométrie de la voie, la section D, sur la structure de la voie, et la section E, sur les autres appareils de voie. De fait, deux sections seulement ne sont pas comprises dans cette exemption : la section A, qui porte sur les catégories de voies et qui englobe l'article 6 de sorte que l'exemption ne peut pas s'y appliquer, et la section F, qui traite des inspections.

274. Compte tenu de toutes les exceptions, il y a essentiellement très peu de prescriptions dans cette règle. Un inspecteur de TC qui cherche à faire respecter cet article devra s'assurer que toutes les exceptions n'ont pas été respectées avant de déterminer qu'il y a eu infraction à la règle. Cela ne se veut pas en soi une critique de la règle, mais plutôt une façon de faire valoir que la façon dont il est formulé crée des problèmes d'application pour un inspecteur-enquêteur ou un procureur si un accident survient sur une ligne en particulier, alors qu'un examen des Services juridiques pourrait éliminer ou en tout cas atténuer ce genre de problèmes.

275. À mesure que les parties deviennent plus litigieuses, on peut prévoir que les règles donneront lieu à un plus grand nombre de poursuites, notamment à des sanctions administratives, si celles-ci deviennent partie intégrante du régime d'application et l'objet d'un examen plus minutieux des tribunaux. Il est un fait que l'absence de tout examen juridique représente une

lacune de procédure à laquelle il faut remédier. Ce qui ne veut pas dire que cette règle doit être soumise à la Section de la réglementation du ministère de la Justice, mais qu'un examen juridique modifié doit être réalisé par les Services juridiques de TC ou par la Direction générale de la sécurité ferroviaire, par du personnel adéquatement qualifié et affecté à ce type de fonction.

276. Une autre raison pour laquelle une forme quelconque d'examen juridique d'une proposition de règle semble aussi opportun que nécessaire est que bon nombre des questions d'harmonisation dont on a déjà traité pourraient être réglées à ce stade.

277. Il est donc recommandé que les Services juridiques de TC procèdent à un examen juridique modifié des règles afin de comparer les propositions de règles aux règles existantes sur le plan de la cohérence du libellé et de la forme, d'analyser les règles pour savoir si elles relèvent des compétences de la LSF, d'établir s'il n'y a pas de sous-délégations illicites de pouvoirs législatifs et de régler les questions d'harmonisation et d'autres questions, dans la mesure où elles ont un rapport avec des questions juridiques.

4.9 Règles par opposition à règlements : existe-t-il des cas où il est préférable que le GEC élabore des règlements plutôt que l'industrie établisse des règles?

278. Nous avons déjà vu que cette consultante approuve la division actuelle des sujets visés par un règlement du GEC et des règles prises à l'initiative de l'industrie. Cela étant dit, les compagnies de chemin de fer ont déclaré que les règles sur la réflectorisation prescrites en vertu de l'article 19 auraient sans doute dû faire l'objet d'un règlement en raison de la participation de parties non ferroviaires et parce qu'il y avait des répercussions sur les coûts. La consultante se contentera de dire qu'une forme de REIR aurait été bénéfique en l'occurrence pour évaluer l'ensemble des conséquences des prescriptions envisagées.

279. À l'avenir, il est conseillé que, lorsque des parties non ferroviaires sont parties prenantes à un projet de prescription, il faut alors songer aux pouvoirs d'élaboration des règlements du GEC plutôt qu'à l'établissement de règles aux termes de l'article 19, surtout si l'article 19 n'est pas modifié de manière à prévoir une forme quelconque d'analyse coûts-avantages prescrite par le gouvernement.

4.10 Conclusions et recommandations relatives à l'établissement des règles

280. On recommande de demander aux Services juridiques de TC de se pencher sur la question de savoir si une lettre adressée à TC par une compagnie de chemin de fer qui n'est pas partie prenante à une règle donnée et qui fait état de son acceptation d'être liée par cette règle est suffisante pour respecter les obligations de l'article 20 de la LSF et, dans le cas contraire, si un règlement élaboré aux termes de l'article 47 à cet effet serait recevable aux termes de cet article.

281. On recommande d'accorder de financement suffisant à la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour qu'elle recrute ou forme à l'interne un spécialiste des règles ou une équipe de spécialistes qui apporteront leur contribution au processus de consultation et qui prodigueront des conseils au stade de l'approbation et qui coordonneront et feront appel à

d'autres experts de TC au besoin pour satisfaire aux obligations de la procédure d'établissement des règles et de faire en sorte que ce spécialiste des règles vienne s'ajouter aux effectifs en place de la Direction générale de la sécurité ferroviaire.

282. On recommande d'élaborer immédiatement un programme de formation sur la rédaction des règles et de le lancer au sein du Ministère et de l'industrie. Cette formation doit comporter des séances sur la rédaction des obligations axées sur le rendement. Il faudra octroyer de financement suffisant à TC pour donner suite à cette recommandation.

283. On recommande qu'un REIR modifié ou un type quelconque d'analyse coûts-avantages accompagne chaque arrêté pris en vertu de l'article 19 ou chaque règle établie par le gouvernement en vertu de cet article, que des moyens suffisants soient octroyés à la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour agir dans ce sens et que le modèle de cette analyse s'inspire du modèle déjà recommandé dans les lignes directrices qui s'appliquent de TC afin d'accompagner la proposition de règle soumise en vertu de l'article 20 de la LSF.

284. À défaut de quoi, il faut étudier plus à fond la possibilité de se prévaloir des pouvoirs d'élaboration des règlements de l'article 18 plutôt que des pouvoirs d'établissement des règles de l'article 19, surtout si la recommandation ci-dessus au sujet de l'imposition d'un REIR modifié pour tous les arrêtés de l'article 19 n'est pas acceptée.

285. On recommande que le pouvoir ministériel d'imposer des conditions en vertu du paragraphe 19(4) de la LSF aux règles approuvées soit exercé exceptionnellement et uniquement au sujet des enjeux plutôt de procédure que de fond et que les questions relatives aux conditions possibles soient, en règle générale, réglées au moyen d'un dialogue et de consultations avant que la règle ne parvienne au stade de l'approbation et que les questions fassent partie intégrante de la règle proprement dite.

286. Les mêmes recommandations relatives aux consultations qui ont été formulées à l'égard de l'établissement des règles doivent s'appliquer aux demandes d'exemption et à la procédure d'octroi d'exemptions aux termes des paragraphes 22(2) à 22(7) de la LSF.

287. On recommande qu'un nouveau modèle de consultation soit élaboré reposant sur au moins un modèle tripartite (chemins de fer/syndicats/TC), en invitant d'autres parties en fonction de leur intérêt, que les consultations débutent au moment de l'établissement de la règle, qu'au moins une partie de ces consultations comprenne des réunions en tête-à-tête ou par téléconférence et qu'au moins certains de ces critères soient explicitement mentionnés dans la législation. Il faut étudier plus à fond différents modèles et en concevoir un qui favorise la collaboration et la participation à l'établissement des règles.

288. Il est recommandé de ne pas utiliser comme modèle de consultation le modèle américain du RSAC, mais plutôt de l'étudier parallèlement à d'autres modèles avant de décider d'un nouveau modèle de consultation pour l'établissement des règles.

289. On recommande de rétablir le plus tôt possible les réunions du CCSF et que, parmi les points à l'ordre du jour, il y ait un rapport sur l'état d'avancement des règles en vigueur et l'élaboration d'un modèle de consultation au sujet des règles.

290. On recommande que les Services juridiques de TC procèdent à un examen juridique modifié des règles afin de comparer les propositions de règles aux règles existantes sur le plan de la cohérence du libellé et de la forme, d'analyser les règles pour savoir si elles relèvent des compétences de la LSF, d'établir s'il n'y a pas de sous-délégations illicites de pouvoirs législatifs et de régler les questions d'harmonisation et d'autres questions, dans la mesure où ces questions sont d'ordre juridique.

5.0 RÈGLEMENTS, INJONCTIONS, EXEMPTIONS

5.1 Procédure d'élaboration des règlements

5.1.1 Aperçu des pouvoirs

291. Les pouvoirs conférés au GEC d'élaborer des règlements et les domaines où ces pouvoirs sont parallèles à ceux de l'industrie et aux pouvoirs d'établissement des règles du ministre sont énoncés aux paragraphes 147 et 148.

292. En bref, il existe des pouvoirs parallèles d'élaboration des règlements par le GEC et d'établissement des règles par le ministre et l'industrie en ce qui concerne l'entretien des lignes de chemin de fer et la conception, la construction, la modification, l'exploitation et l'entretien du matériel ferroviaire, ainsi que la sûreté et des pouvoirs parallèles d'élaboration des règlements et des normes techniques par le ministre et l'industrie en ce qui concerne la construction ou la modification des installations ferroviaires (art. 18, 19 et 20 et art. 7).

293. En outre, le GEC est investi de pouvoirs exclusifs d'élaborer des règlements en ce qui concerne la construction des passages à niveau (art. 7.1) et l'érection de clôtures, les systèmes de drainage, les canalisations, les bâtiments et les routes qui ne font pas partie d'installations ferroviaires ou de l'exploitation mais qui sont susceptibles de compromettre la sécurité d'exploitation ferroviaire (art. 24).

294. Aux termes de l'article 47, le GEC est investi de pouvoirs supplémentaires exclusifs à prendre des mesures d'ordre réglementaire prévue par la présente loi ainsi que toute autre mesure d'application de celle-ci.

295. Aux termes de l'article 47.1, le GEC est investi de pouvoirs exclusifs d'élaborer des règlements au sujet des systèmes de gestion de la sécurité et des rejets de polluants dans l'environnement.

5.1.2 Aperçu du processus

296. Le processus de réglementation est trop long pour l'exposer ici. On en trouvera une synthèse à l'annexe 3 de ce rapport. Brièvement, le processus comporte environ 11 stades, qui sont :

- Planification du règlement
 - Rédaction du règlement
 - Consultation avec les Services juridiques du Ministère et la Section de la réglementation du ministère de la Justice
 - Préparation d'un REIR qui comporte des consultations avec les intervenants et une analyse coûts-avantages
- Examen du règlement par la Section de la réglementation du ministère de la Justice et estampillage
- Signature du ministre responsable
- Premier examen par le BCP
- Demande de prépublication adressée au comité spécial du Conseil du GEC
- Mise à jour du projet de règlement
- Deuxième examen par le BCP
- Approbation définitive par CSC et adoption par le GEC
- Publication dans la partie II de la *Gazette du Canada*
- Enregistrement auprès du greffier des textes réglementaires
- Examen par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

5.1.3 Expériences de TC à ce jour

297. La consultante a discuté de deux projets de règlement avec la Section de l'ingénierie de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC : le *Règlement sur le contrôle d'accès* et le *Règlement sur les passages à niveau*. L'élaboration de ces deux règlements a pris de nombreuses années. Ils en sont toujours au stade d'ébauches, même si les processus de planification et de rédaction ont débuté il y a des années.

298. Les éléments qui semblent caractériser l'expérience de TC jusqu'ici à l'égard du processus réglementaire, tel qu'il est illustré par ces deux projets de règlement, sont la longueur des consultations et la difficulté de parvenir à un consensus sur les divers problèmes. Cela n'a rien d'étonnant quand on connaît le nombre d'intervenants, les multiples instances mises en cause et la diversité des questions juridiques, qui n'englobent pas seulement des préoccupations d'ordre réglementaire mais également de droit privé.

299. Pour ces deux projets de règlement, les consultations ont été une expérience longue et a pris beaucoup de temps. Cela est abordé à la rubrique « Consultations » ci-après.

300. La consultante n'a pas de recommandations à formuler sur l'amélioration des problèmes rencontrés à cet égard. Ce sont des difficultés inhérentes au processus de réglementation dont la solution déborde la portée de cette étude. Il faut signaler par ailleurs que l'expérience relative à ces deux règlements n'est sans doute pas caractéristique de tous les règlements : faute de temps, il a été impossible d'étudier plus à fond l'expérience à l'égard d'autres règlements et les échéanciers en cause.

5.1.4 Expérience de l'industrie jusqu'ici

301. L'expérience de l'industrie jusqu'ici à l'égard du processus de réglementation a été relativement négative. Les chemins de fer se sont dits contrariés par les longs retards accusés par les projets de règlement dont on a déjà parlé. Toutefois, ils adhèrent à la prescription d'un REIR, en particulier à l'analyse coûts-avantages et, comme ils l'ont mentionné au sujet de la règle intitulée *Règlement sur la réflectorisation du matériel ferroviaire*, ils affirment que, puisqu'un REIR a été imposé au gouvernement dans le cas des règlements, la meilleure formule aurait été un règlement. Bien sûr, les retards survenus dans le processus de réglementation auraient profité aux chemins de fer en l'occurrence et il faut donc tenir compte de ce facteur lorsqu'on évalue la valeur de leur point de vue.

302. Mais, comme nous l'avons déjà vu plus haut, il est sans doute justifié de dire qu'étant donné que l'article 19 ne prévoit aucune analyse coûts-avantages, l'instrument qui permet d'imposer une proposition de règlement assortie de coûts élevés, et qui a des conséquences sur des tiers, est sans doute un règlement élaboré par le gouvernement.

5.1.5 Processus de consultation au sujet des règlements et rôle du CCSF

303. Les *Lignes directrices pour des consultations efficaces sur la réglementation* du Bureau du Conseil privé contiennent, comme leur nom l'indique, des lignes directrices au sujet des consultations sur les projets de règlement. Essentiellement, ces lignes directrices proposent d'établir une liste des intervenants par le ministère responsable de l'élaboration des règlements et décident de la taille et de la portée des consultations. Cela dépend du projet de règlement et du nombre de gens ou de groupes qui sont touchés par lui. Selon le nombre d'intervenants et la complexité des questions qui entrent en jeu, il peut y avoir des réunions publiques, la présentation de points de vue par écrit, etc.

304. Si l'on prend le *Règlement sur le contrôle d'accès* et le *Règlement sur les passages à niveau* comme exemples de la politique de consultations de TC, on constate que le processus de consultation conçu pour ces deux règlements est révélateur de la façon dont les lignes directrices mentionnées ci-dessus ont été interprétées.

305. Les deux règlements intéressent de nombreux intervenants, parmi lesquels des chemins de fer, des municipalités, des administrations routières et des propriétaires de terrains privés. Dans les deux cas, les consultations ont été longues et compliquées. On trouvera un résumé de ces processus à l'annexe 4. La liste des intervenants pour les deux règlements constitue l'annexe 5.

306. En bref, ces deux règlements démontrent combien l'élaboration d'un règlement peut être difficile et prendre beaucoup de temps lorsque celui-ci intéresse autant d'intervenants différents et autant d'ordres de gouvernement. Le CCSF, du point de vue de cette consultante, est utile à un tel processus. En effet, les deux règlements sont élaborés par des groupes de travail créés sous l'égide du CCSF. C'est pourquoi on recommande de rétablir les réunions du CCSF telles qu'elles sont prévues dans le mandat décrit à l'annexe 6. Cette recommandation a déjà été formulée au paragraphe 289.

5.2 Injonctions et exemptions

307. Les injonctions seront abordées dans le cadre des mesures de surveillance et d'application de la loi à la section 6. Les exemptions et les points de vue de l'industrie à leur sujet, de même que les solutions proposées, ont déjà été abordés à la section 4.

6.0 SURVEILLANCE ET APPLICATION

6.1 Éventail des options

308. Essentiellement, les pouvoirs de surveillance et d'application de la loi peuvent être subdivisés entre les pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire (ISF) et les pouvoirs du ministre. Les ISF disposent d'un éventail d'outils, à la fois statutaires et administratifs, pour réagir aux cas de non-conformité ou aux situations dangereuses.

309. Les pouvoirs des ISF sont énoncés à l'article 28 de la *LSF* et ont pour but d'assurer la conformité à cette loi, notamment en saisissant des biens, en exigeant la comparution de témoins, en procédant à la visite de lieux, en se procurant des documents, etc., sans oublier les pouvoirs d'émettre des avis/avis et ordres aux termes de l'article 31 de la *LSF*, les pouvoirs de vérifier des SGS aux termes du *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* et les pouvoirs d'intenter des poursuites aux termes de l'article 41 de la *LSF*. Le *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* constitue lui-même un outil de surveillance et d'application de la loi et il sera abordé à la section 6.2.

310. Sur le plan administratif, les pouvoirs des ISF leur permettent d'émettre des lettres de non-conformité et de se livrer à toute une diversité d'activités d'éducation et de promotion qui sont énumérées dans la *Politique de contrôle de la conformité en matière de sécurité ferroviaire* (janvier 2001).

311. Parmi les pouvoirs conférés au ministre, il y a celui d'émettre des avis/des avis et ordres aux termes des articles 32 et 33 de la *LSF* et les pouvoirs d'examiner les ordres émis par les ISF (art. 31).

312. Parmi les pouvoirs administratifs du ministre, il y a celui d'établir des politiques nationales au sujet de la conformité. Pour l'heure, il existe deux documents de politique qui ont trait à la surveillance et à l'application de la loi : la *Politique de contrôle de la conformité en matière de sécurité ferroviaire* (janvier 2001), qui est en cours d'examen et qui sera remplacée sous peu. Elle n'est pas abordée ici car elle n'était pas en vigueur au moment où ce rapport a été rédigé. L'autre document de politique est le *Cadre de politique d'éducation et de sensibilisation* (11 février 2003). Il y a également une ligne directrice sur le rôle des ISF, intitulée *Le rôle des inspecteurs de la sécurité ferroviaire* (TP 13555F). Ce document est lui aussi en cours de révision parallèlement à la *Politique de contrôle de la conformité en matière de sécurité ferroviaire* (2001).

6.2 Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire

313. Ce règlement est une forme d'autoréglementation des chemins de fer, qui les oblige à présenter des renseignements sur la façon dont ils s'engagent à assurer la sécurité d'exploitation ferroviaire, notamment à établir des objectifs de sécurité et des exigences en matière de sécurité, comme des règles qui sont contraignantes pour eux, et la façon dont ils entendent respecter, appliquer et surveiller le respect de ces exigences.

314. En tant que mode d'autoréglementation, il s'agit d'un outil de suivi et d'application qu'il faut mentionner sous ce thème et dont il faut évaluer le caractère adéquat.

315. TC assure l'application et le suivi de ce règlement au moyen de vérifications des SGS, qui sont réalisées par les régions au sujet des chemins de fer relevant de leurs compétences.

316. Il existe une diversité de questions au sujet des exigences du SGS. Les chemins de fer se préoccupent de la collecte de renseignements et ces questions sont abordées à la section 6.2 intitulée Caractère adéquat des options au sujet de la collecte de renseignements aux termes de l'article 28.

317. Le recours aux exigences du SGS pour lier le certificat d'aptitude délivré par l'OTC à la LSF et pour permettre à l'ONT d'annuler ou de suspendre un certificat d'aptitude au titre d'un manquement à respecter les exigences en matière de sécurité a déjà été mentionné à la section 2.5 à la rubrique « Les nouveaux exploitants et la sécurité » et fait l'objet d'une recommandation au paragraphe 115.

318. Nous développerons ici deux autres questions. Les deux sont mentionnées au paragraphe 43 ci-dessus et concernent l'harmonisation entre les régimes.

319. La première se rapporte au fait que les systèmes de gestion de la sécurité sont présentés au ministre, mais ne sont pas approuvés par lui pas plus qu'ils ne reçoivent une forme quelconque de sanction officielle de sa part ou de celle de TC. En Australie, on procède à la certification des SGS, mais, au Canada, dans d'autres modes de transport, en particulier le transport aérien et le transport maritime, les systèmes de gestion de la sécurité ne font l'objet d'aucune approbation.

320. Le problème que pose l'absence d'un régime d'approbation est que, lorsque le chemin de fer soumet son SGS, il n'y a rien qui permette d'évaluer s'il est adéquat. J'ai appris de TC qu'il y avait un type d'examen, à un niveau superficiel, et qu'un SGS qui est totalement inadéquat, qui ne contient pas par exemple tous les éléments prescrits par le règlement, n'est pas accepté. On est loin cependant d'une évaluation des renseignements soumis. Le seul moment où l'on procède à une évaluation approfondie du SGS est celui de la vérification, laquelle se déroule un certain temps après la présentation du SGS.

321. L'inconvénient d'une approbation des SGS est le temps que cela prend au personnel de l'administration centrale et le fardeau réglementaire que cela lui impose, alors que les approbations seront sans doute déléguées (et devraient l'être). Par ailleurs, cela ne serait pas conforme à la façon dont ces systèmes sont traités dans d'autres modes. La politique de gestion

de la sécurité et de la sûreté de TC, énoncée dans le document « Allons de l'avant – Approche de Transports Canada » énonce une politique multimodale globale pour les SGS dans tous les modes, tout en reconnaissant les différences sectorielles de même que les différences au niveau de la taille et de la complexité d'activités particulières. Tous les systèmes reposent sur une intervention de TC qui revêt la forme de vérifications après la présentation du plan, au niveau de l'organisation ou du système.

322. La deuxième question a trait à la suffisance de certains renseignements que doivent présenter les nouveaux chemins de fer, comme nous l'avons vu au paragraphe 90. Si le chemin de fer est nouveau et qu'il n'a pas de règles, il ne peut pas les identifier pas plus que les modalités permettant de démontrer qu'il s'y conforme, comme le prescrit le *Règlement sur le SGS*. Il est donc recommandé d'ajouter une nouvelle disposition qui obligerait les nouveaux chemins de fer à présenter des propositions de règles lorsqu'aucune règle ne s'applique à eux au moment où ils présentent leur SGS.

6.3 Pouvoirs statutaires des inspecteurs de la sécurité ferroviaire

6.3.1 Pouvoirs des ISF aux termes de l'article 28 de la LSF

323. Tous les ISF sont investis, en vue d'assurer l'observation de la Loi et de ses textes d'application, de pouvoirs qui leur permettent :

- **de procéder à la visite de lieux** (alinéa 28(1)a), sous réserve des conditions des paragraphes 28(3) et (4);
- **d'effectuer les examens nécessaires** (alinéa 28(1)a) de la Loi, sous réserve des conditions des paragraphes 28(3) et (4);
- **de faire des copies ou des extraits de documents** (alinéa 28(1)a.1) de la Loi;
- **de saisir des objets** (alinéa 28(1)b) de la Loi;
- **de les soumettre à des essais raisonnables** (alinéa 28(1)b) de la Loi;
- **d'exiger la présence de personnes** (alinéa 28(1)c) de la Loi;
- **d'interroger les personnes qui doivent participer à des enquêtes** (alinéa 28(1)c) de la Loi).

6.3.2 Pouvoirs des inspecteurs en vertu de l'article 31 de la LSF (avis et ordres d'urgence)

324. Tous les ISF sont investis du pouvoir d'émettre des avis pour informer le chemin de fer que ses lignes de chemin de fer ou son matériel ferroviaire risquent de compromettre la sécurité ferroviaire (alinéa 31(1)a)).

325. S'ils sont convaincus que le risque est imminent, tous les ISF sont investis du pouvoir d'émettre un avis de ce risque et un ordre interdisant au chemin de fer d'utiliser les lignes ou le matériel visés, ou de faire en sorte qu'ils ne soient utilisés qu'à certaines conditions, tant que le risque ne leur paraît pas écarté (paragr. 31(1)).

326. Tous les ISF sont investis des mêmes pouvoirs sur les ouvrages de franchissement et les conducteurs ou utilisateurs de véhicules sur un franchissement routier, d'émettre des avis (en cas de risque contre la sécurité d'exploitation ferroviaire) et des avis et ordres (en cas de risque imminent contre la sécurité d'exploitation ferroviaire) au responsable de l'entretien de l'ouvrage de franchissement ou au conducteur/exploitant d'un véhicule (paragr. 31(2) et (2.1)).

327. Tous les ISF sont investis du même pouvoir d'émettre des avis/ordres à l'intention des chemins de fer ou des propriétaires/locataires de matériel ferroviaire au sujet de l'exploitation d'une ligne de chemin de fer ou de matériel ferroviaire qui compromettent la sécurité ou la sûreté de l'exploitation ferroviaire.

328. Étant donné que les ISF englobent à la fois les agents régionaux et de nombreux agents de l'administration centrale, aussi bien les bureaux de l'administration centrale que les bureaux régionaux peuvent émettre des ordres en vertu de l'article 31. En même temps, compte tenu de la délégation des pouvoirs du ministre en vertu des articles 32 et 33 à la Direction générale de la sécurité ferroviaire, l'administration centrale de TC peut également émettre des avis et ordres aux termes de ces articles.

329. Le paragraphe 31(4) de la *LSF* impose certaines restrictions à l'émission des avis et ordres dont il est question aux paragraphes 324 à 326 ci-dessus (c.-à-d. au sujet des paragraphes 31(1) et 31(2)). Un ISF ne peut, lorsque les normes de construction ou d'entretien sont conformes aux règlements, règles ou injonctions ministérielles applicables à cet égard, conclure qu'elles risquent de compromettre la sécurité ferroviaire.

330. Les lignes directrices de TC sur la conformité prévoient que, « *pour assurer le niveau maximum de sécurité de l'industrie et du public, un ISF doit se conformer aux dispositions du paragraphe 31(1) de la LSF, les avis d'opposition devant être examinés après l'émission d'un avis/ordre* »; ce qui revient à dire que l'ordre est émis pour commencer et que les avis d'opposition suivent.

331. Lorsqu'un ordre est émis en vertu de l'article 31 (interdisant l'utilisation de certaines installations, matériels, véhicules, etc.), l'ISF doit informer le ministre de tout ordre donné (paragr. 31(5)).

332. Un ordre donné par un ISF en vertu de l'article 31 peut faire l'objet d'un appel devant le Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC) (art. 31.1).

6.4 Pouvoirs statutaires du ministre/délégation de pouvoirs

6.4.1 Pouvoirs conférés au ministre en vertu de l'article 31 d'examiner, de confirmer ou de révoquer les ordres d'un ISF

333. Le ministre peut réviser et, après l'avoir révisé, confirmer, modifier ou annuler l'ordre donné par l'ISF en vertu de l'article 31 :

- de sa propre initiative (art. 31.4);

- à la demande d'un membre du TATC (paragr. 31.1(4)) ou du comité d'appel du Tribunal (paragr. 31.2(3)).

6.4.2 Ordres ministériels en vertu de l'article 32

334. Le ministre peut ordonner l'enlèvement ou la modification d'installations ferroviaires s'il estime :

- que la construction, entreprise après l'entrée en vigueur de cet article, la modification ou l'entretien d'installations ferroviaires ne sont pas conformes à la Loi;
- que des installations ferroviaires n'ont pas été modifiées conformément aux conditions imposées par cette loi ou en vertu de cette loi;
- que des installations ferroviaires ne sont pas ou n'ont pas été entretenues conformément aux conditions imposées par cette loi ou en vertu de cette loi.

335. En cas d'inexécution d'un tel ordre, le ministre peut faire détruire, enlever et procéder à la vente des matériels et matériaux de ces installations ferroviaires (paragr. 32(1)).

336. Le ministre peut, par avis, ordonner la prise des mesures nécessaires à l'élimination d'un risque lorsqu'un règlement pris en application de l'article 24 (au sujet de bâtiments, d'ouvrages, de quoi que ce soit, y compris des arbres ou des arbustes ou des lignes de chemin de fer attenantes) a été enfreint, et qu'il est convaincu que la sécurité ferroviaire risque d'être compromise de façon imminente; cela englobe les ordres donnés à une compagnie de chemin de fer de ne pas utiliser certaines installations et certains matériels tant que les mesures visant à écarter le risque n'ont pas été prises (paragr. 32(3)).

337. Le ministre doit préciser les motifs dans l'avis et ordre, mais aucune consultation ou audience n'est prescrite avant de prendre des mesures (paragr. 32(3)).

338. Le ministre peut, par avis adressé à la compagnie de chemin de fer, ordonner de combler les lacunes d'un SGS qui risque de compromettre la sécurité ferroviaire.

339. Tous les ordres donnés en vertu de l'article 32 peuvent faire l'objet d'un appel auprès du TATC, qui peut renvoyer la décision devant le ministre pour qu'il revienne sur sa propre décision (art. 32.1 et 32.2).

340. Une requête en révision adressée au TATC a pour effet automatique de suspendre les ordres visés aux paragraphes 32(1) et (3.1) au sujet des installations non autorisées ou mal entretenues et des lacunes des SGS, alors que les autres ordres ne sont pas suspendus en attendant l'issue de l'appel (art. 32.3).

341. L'exercice des pouvoirs ci-dessus a été délégué par le ministre des Transports au sous-ministre, au SMA, Sécurité et Sûreté, et au directeur général de la sécurité ferroviaire.

6.4.3 Injonctions ministérielles (art. 33)

342. Le ministre peut enjoindre à un chemin de fer, s'il est d'avis que la sécurité ou la sûreté du transport ferroviaire est compromise de manière imminente,

- de mettre fin, totalement ou dans la mesure prévue dans l'avis, à l'utilisation d'installations ou de matériel ferroviaires d'un type déterminé qui risquent de compromettre la sécurité ou à toute pratique concernant leur entretien ou leur exploitation;
- de mettre en œuvre une certaine pratique concernant cet entretien ou cette exploitation lorsqu'une omission à cet égard comporte un tel risque (paragr. 33(1)).

343. Le ministre peut émettre une injonction ministérielle même si la construction de l'installation ferroviaire a été entreprise conformément à la loi en vigueur à l'époque et que l'utilisation du matériel ferroviaire ou la mise en œuvre ou non de la pratique d'entretien ou d'exploitation sont conformes à la *LSF* ou à l'un quelconque de ses textes d'application (paragr. 33(2)).

344. L'exercice de ce pouvoir a été délégué par le ministre des Transports au sous-ministre, au SMA, Sécurité et Sûreté, et au directeur général de la Sécurité ferroviaire.

345. Une injonction ministérielle est valide pendant six mois au maximum (paragr. 33(2)), mais ce délai peut être reconduit pour six mois supplémentaires (paragr. 33(6)), et ce, à plusieurs reprises.

346. Une injonction ministérielle ne peut pas faire l'objet d'un appel.

347. Une injonction ministérielle peut être assimilée à une ordonnance de la Cour fédérale et est exécutoire en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* (art. 34).

6.5 Bien-fondé des options

348. Pour juger du bien-fondé de ces options, il faut expliquer l'interdépendance de certains des pouvoirs administratifs des ISF et des pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi.

349. Comme nous l'avons vu plus haut, lorsqu'il constate une infraction à la *LSF*, à ses règlements ou règles, par le truchement d'une inspection, d'une vérification ou de tout autre moyen dont il dispose, un inspecteur a normalement recours à un instrument administratif, la lettre de non-conformité. Cet instrument est considéré à la fois comme une technique visant à favoriser la conformité et à intervenir en cas de non-conformité. Une lettre de non-conformité est rédigée par l'ISF sur un formulaire type qui précise en quoi consiste le cas de non-conformité et qui comporte un échéancier pour que les parties réglementées exposent en détail leurs mesures correctrices. À défaut de remédier au cas de non-conformité, des poursuites peuvent être intentées ou l'inspecteur peut émettre un avis/avis et ordre (un avis, uniquement si la sécurité ferroviaire est menacée, et un avis et un ordre, uniquement si la menace est imminente). Les ISF mènent des inspections de suivi pour s'assurer que la partie réglementée a bien pris les mesures correctrices.

350. Si la façon de remédier à la situation n'est pas exposée dans la lettre de non-conformité, un inspecteur doit émettre un avis en vertu de l'article 31 s'il est convaincu que la sécurité est véritablement compromise. De fait, la façon dont un « risque » a été interprété jusqu'ici désigne le manquement systématique d'un chemin de fer à remédier aux infractions énoncées dans la lettre de non-conformité après y avoir été enjointe à plusieurs reprises. Toutefois, des cas de non-conformité aussi systématiques, même s'ils peuvent finir par poser un risque pour la sécurité, peuvent aussi pendant longtemps, sinon toujours, ne jamais être assimilés à un « risque ».

351. Apparemment, selon un récent avis juridique de TC (dont la consultante a entendu parler mais ne l'a jamais vu par écrit), un cas de non-conformité persistant ne suffit pas à déclencher l'émission d'un avis en vertu de l'article 31 : un risque doit être déterminé et ne pas être uniquement attribuable à la non-conformité de la Loi, de ses règlements ou de ses règles. L'unique recours en l'occurrence réside dans des poursuites. De nombreux bureaux régionaux interrogés par la consultante estiment qu'il s'agit là d'une carence de la Loi à laquelle il faut remédier.

352. Selon un agent régional interrogé, le déclencheur de « risque » doit être retiré de l'article 31, ce qui confèrera aux inspecteurs des pouvoirs égaux à ceux du ministre en vertu des articles 32 et 33.

353. Une autre solution, sur laquelle s'accordent toutes les régions et l'administration centrale, réside dans des sanctions administratives ou des « infractions passibles d'une contravention » qui offrent une solution de rechange aux poursuites en cas de non-conformité persistant dont les conditions n'équivalent pas à un risque en vertu de l'article 31. Il convient de consulter les chemins de fer et d'autres parties intéressées sur cette proposition.

354. La préférence de la consultante penche en faveur de l'imposition de sanctions administratives plutôt que du retrait du déclencheur de « risque », du moins tant qu'on n'aura pas mené une étude plus approfondie sur la question.

355. L'adoption d'un régime de sanctions administratives (contraventions) est également perçue plus généralement comme une solution aux difficultés de poursuites impliquant le fardeau de la preuve (le critère « hors de tout doute raisonnable » du droit pénal) dont on a parlé plus haut au sujet de l'application de l'article 11 de la *LSF*. L'absence de poursuites en vertu de la *LSF* a été attribuée dans une certaine mesure au manque de régimes de sanctions flexibles comme des sanctions administratives, et l'adoption d'un tel régime pourrait permettre de remédier partiellement à ce problème. Cela sera également plus en phase avec d'autres modes de transport, en particulier le transport aérien et le transport maritime, de même qu'avec le transport des marchandises dangereuses par tous les modes de transport de compétence fédérale.

356. Une autre insuffisance des modalités de surveillance et d'application est attribuable au chevauchement des pouvoirs des inspecteurs régionaux et des inspecteurs de l'administration centrale de même qu'au chevauchement des pouvoirs conférés au ministre par la Loi et des pouvoirs des inspecteurs attribuable à la délégation des pouvoirs du ministre au directeur général de la Sécurité ferroviaire.

357. Étant donné qu'il y a des inspecteurs dans les régions et à l'administration centrale, ils peuvent tous émettre des ordres en vertu de l'article 31. De fait, les inspecteurs de l'administration centrale, qui sont également chefs et directeurs de diverses divisions et de divers programmes établis à l'échelle nationale, peuvent émettre des avis et ordres de la même façon que les inspecteurs régionaux. Le critère de base est que ces avis et ordres doivent avoir des conséquences nationales. Toutefois, les avis et ordres des inspecteurs régionaux peuvent avoir des conséquences nationales si aucun domaine particulier n'est expressément nommé (même si, dans un tel cas, ils doivent commencer par consulter l'administration centrale).

358. Un examen des avis et des avis/ordres émis en vertu de l'article 31 (voir annexe 7) révèle que l'administration centrale a émis au total quatre de ces avis et avis/ordres (il n'y a pas de ventilation de ceux qui étaient des avis seulement et des avis/ordres), entre 2003 et 2006, sur un total de 214 avis et avis/ordres émis dans toutes les régions au cours de la même période. La consultante a appris d'un agent régional que les avis et les avis/ordres des inspecteurs de l'administration centrale peuvent être émis sans aucune connaissance pratique d'une question en particulier, mais uniquement après avoir lu des rapports qui leur sont adressés par les régions.

359. Le problème que pose ce chevauchement de pouvoirs identiques à l'échelle régionale et nationale est que l'administration centrale se retrouve avec une balance des pouvoirs de son côté qui n'était peut-être pas prévue : en effet, les pouvoirs ministériels en vertu des articles 32 et 33 ont été délégués vers le bas au directeur général de la Sécurité ferroviaire tandis que les chefs et directeurs qui sont des inspecteurs sont investis eux aussi de pouvoirs en vertu de l'article 31. Il semble à cette consultante que, pour parvenir à un meilleur équilibre, il faudrait laisser les pouvoirs conférés par l'article 31 dans les régions et les pouvoirs ministériels conférés par les articles 32 et 33 à la Direction générale de la sécurité ferroviaire, tels qu'ils sont actuellement délégués, et éviter toute confusion qui pourrait en découler (et qui en est découlée si l'on en croit au moins une région) du fait d'avoir deux niveaux d'inspecteurs qui émettent des ordres similaires.

360. Il n'est pas prévu dans la portée de cette étude de recommander une solution à la division des pouvoirs entre les inspecteurs à l'échelle nationale et régionale ni d'évaluer les conséquences de la délégation des pouvoirs ministériels au directeur général de la Sécurité ferroviaire, si ce n'est dans la mesure où il est recommandé d'examiner cela plus à fond et plus en détail et de parvenir à une plus grande coordination des activités que ce n'est actuellement le cas.

361. Une autre carence qu'il faut analyser et qui a été mentionnée par la région du Pacifique est celle de la rédaction de l'article 31 de la *LSF*. Celui-ci prévoit quatre avis et ordres différents; s'il invoque le mauvais article, l'organe de réglementation doit se remettre à table et rédiger à nouveau l'avis avant de le réexpédier. C'est ce qui s'est effectivement produit dans la région du Pacifique. On a suggéré d'avoir un seul avis/ordre en vertu de l'article 31, avec différents critères ciblant différentes situations. Cela devrait permettre d'éviter le problème d'avoir à invoquer la mauvaise disposition comme nous l'avons vu plus haut.

362. Une autre lacune dénoncée par la région du Pacifique a trait à l'obtention de renseignements en vertu de l'article 28 de la *LSF*. Même si, la majeure partie du temps, il n'y a pas de problème à obtenir des renseignements sans se rendre en personne dans les bureaux des chemins de fer, ces

derniers insistent apparemment parfois pour que les demandeurs viennent chercher les renseignements eux-mêmes sur place, selon une interprétation étroite de l'article 28. De l'avis de ce bureau, un ISF ne devrait pas avoir à se rendre sur place pour obtenir les renseignements. À son sens, la Loi ne semble pas reconnaître le monde électronique. Le bureau estime que toute demande raisonnable de renseignements doit être satisfaite, comme c'est le cas en vertu de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

363. Pour leur part, les chemins de fer estiment que des problèmes de sécurité et de protection se rattachent à l'obtention de renseignements en vertu de l'article 28. En particulier, dans l'après 11 septembre, la possibilité que des renseignements sensibles ne tombent entre de mauvaises mains a été mentionnée à ce sujet. Les chemins de fer ont mentionné l'avantage qu'il y avait à assortir d'un certain privilège les renseignements obtenus pour mener des enquêtes de sécurité, comme en vertu de la *LBCEATST*.

364. La consultante n'a pas pu, faute de temps, examiner ces problèmes de collecte de renseignements de manière approfondie, mais estime qu'il s'agit de questions importantes qui méritent une étude plus fouillée. Pratiquement chaque région a déclaré qu'il s'agissait d'une question importante pour elle et il en va de même des chemins de fer, manifestement pour des raisons différentes.

365. Une autre lacune très grave a été à nouveau mentionnée par la région du Pacifique. Cette dernière a mentionné le besoin de prévoir une formation sur l'application de la loi et les inspections aux chemins de fer et à d'autres intervenants qui ont un intérêt direct dans l'application de la loi (comme les municipalités et les administrations routières). Le bureau du Pacifique propose son propre programme de formation dans le domaine des franchissements et a déclaré que son propre programme de formation permanente comportait des réunions régulières avec les parties intéressées et bénéficiait de l'appui de l'administration centrale. La consultante partage l'avis de la région du Pacifique au sujet du besoin d'assurer la formation des inspecteurs de l'industrie et elle suggère, à la section 6.7.3.3, qui analyse la formation des inspecteurs, d'élaborer des normes au sujet des compétences minimums de ces inspecteurs.

366. Enfin, deux lacunes relatives au *Règlement sur le SGS* ont été mentionnées ci-dessus, l'une dénonçant le manque d'une procédure d'approbation des SGS présentés en vertu du règlement et l'autre à l'existence d'un manque possible d'informations au sujet des règles pour les nouveaux chemins de fer lorsqu'ils n'ont pas signé de règle au moment où ils soumettent leur SGS à TC. Pour ce qui est de la procédure d'approbation, une recommandation a été formulée au paragraphe 115 comme quoi il faut au moins songer à une procédure d'approbation des SGS en vertu de la *LSF*. En ce qui concerne l'absence possible de renseignements pour les nouveaux chemins de fer, une recommandation est formulée à la section 6.5.

6.6 Dans quelle mesure les actions coercitives sont-elles uniformes entre les cinq régions?

367. La réponse brève et guère utile à cette question est qu'il existe une certaine uniformité dans plusieurs domaines et aucune uniformité dans d'autres.

368. Avant de développer cette réponse, il faut préciser le mandat de l'étude dont a été chargée la consultante. Celle-ci a demandé à chaque région de quelle façon les pouvoirs conférés aux inspecteurs en vertu des articles 28 et 31 ont été exercés et de quelle façon les vérifications ont servi à faire respecter le *Règlement sur le SGS*.

369. Pour ce qui est des pouvoirs conférés par l'article 28, toutes les régions, sauf celle de l'Atlantique, ont affirmé que la collecte de renseignements pose des problèmes, à des degrés variables.

370. Je me suis laissé dire par le représentant de la région de l'Atlantique que les pouvoirs conférés par l'article 28 sont rarement invoqués. La plupart des documents dont le bureau régional avait besoin pour faire respecter la Loi lui ont été fournis volontairement sans aucun problème ou sans qu'il soit nécessaire d'invoquer les pouvoirs conférés par l'article 28. Selon lui, cela s'explique par le fait qu'étant donné que, dans une région comme la sienne, où il n'y a pas un taux élevé de roulement du personnel (lui-même est en poste depuis 1998), une relation de confiance s'est instaurée avec les chemins de fer, et il n'est pas nécessaire d'invoquer les pouvoirs conférés par l'article 28. La plupart des documents dont le bureau régional a besoin pour faire respecter la Loi lui sont volontairement fournis sans le moindre problème. En règle générale, en ce qui concerne toutes les régions, le manque d'uniformité à l'égard de l'application de la loi est dans une large mesure le fait qu'une région en particulier conserve les mêmes effectifs pendant un certain nombre d'années alors qu'une autre a un taux de roulement élevé.

371. D'autres régions ne partagent pas du tout la même expérience à l'égard des pouvoirs conférés par l'article 28. Dans les régions du Pacifique, des Prairies et de l'Ontario, les pouvoirs conférés par l'article 28 sont régulièrement invoqués pour obtenir des renseignements. La région du Québec obtient beaucoup de renseignements volontairement de la part des chemins de fer, mais elle conjugue cela à des demandes par lettre ou à l'invocation des pouvoirs conférés par l'article 28 : au Québec, malgré les actions volontaires, les chemins de fer peuvent rendre la vie difficile au sujet des demandes de renseignements. Le représentant de la région du Québec est d'avis qu'il faut éclaircir les pouvoirs conférés par l'article 28.

372. La région des Prairies a dénoncé le manque de collaboration des chemins de fer au sujet des demandes de renseignements, qui refusent de les divulguer pour divers motifs, notamment pour des questions de protection des renseignements personnels. Cette région est même allée jusqu'à tenter des poursuites pour obtenir des renseignements.

373. La région du Pacifique a déclaré que, la majeure partie du temps, elle réussissait à obtenir des renseignements dans un esprit de collaboration, mais elle a fait valoir que les chemins de fer sont de plus en plus réticents et qu'elle a donc dû de ce fait invoquer de plus en plus les pouvoirs conférés par l'article 28.

374. Le représentant de la région de l'Ontario a affirmé que, même si, dans l'ensemble, il était d'avis que les pouvoirs conférés par l'article 28 étaient des outils coercitifs suffisants, il y a des problèmes à recueillir des renseignements en ce qui concerne l'article 28 et que, plus souvent qu'autrement, il faut invoquer formellement l'article 28 pour obtenir des renseignements et l'inspecteur doit se présenter sur place, en personne, pour les obtenir.

375. Sur la question du recours aux lettres de non-conformité, le représentant de la région du Pacifique a affirmé que celles-ci n'étaient jamais utilisées dans sa région. Selon son interprétation de la Loi, si l'on constate un cas de non-conformité, le chemin de fer doit justifier la raison pour laquelle il n'est pas conforme; la Loi prescrit déjà la conformité et dit implicitement que des mesures doivent être prises immédiatement en cas de non-conformité. Il estime par ailleurs qu'il ne devrait pas y avoir de déclencheur de « risque » pour les ordres émis en vertu de l'article 31.

376. D'autres régions utilisent les lettres de non-conformité, mais leur usage conjointement à des avis et des avis/ordres en vertu de l'article 31 varie d'une région à l'autre. C'est dans ce domaine que la consultante a constaté le plus grand manque d'uniformité au chapitre de l'application de la loi.

377. Par exemple, l'Ontario utilise la *Politique de contrôle de la conformité de TC (2001)* dont il est question plus haut en ayant recours à une combinaison de lettres de conformité, d'avis et d'avis/ordres par ordre ascendant, ce qui aboutit à l'émission d'un ordre en vertu de l'article 31. Comme nous l'avons vu, la région de l'Atlantique ne milite guère en faveur de cette approche et ne croit pas qu'il faille utiliser l'article 31 de cette façon : elle pense que l'évaluation d'une situation de risque peut englober les cas de non-conformité, mais cela ne doit pas être la seule façon de procéder. Toutefois, il n'y a peut-être pas une aussi grande différence étant donné que, dans bien des cas, la non-conformité systématique sur une certaine période de temps finit par aboutir à une situation de « risque ».

378. Le représentant de la région de l'Atlantique a affirmé qu'il s'efforçait de ne pas avoir recours à la lettre de non-conformité parallèlement aux avis en vertu de l'article 31 comme outil coercitif qui aboutit à l'émission d'un ordre en vertu de l'article 31. Lorsqu'il n'y a pas de risque mais que la non-conformité se continue, il est d'avis qu'il faut autre chose que la voie de la poursuite pour faire face à ce type d'infraction et estime qu'un régime de sanctions administratives serait nettement préférable. Le représentant de la région des Prairies partage ce point de vue, tout comme les représentants des régions du Pacifique et de l'Ontario.

379. Pour sa part, le représentant de la région du Québec affirme préférer émettre des lettres de non-conformité, cerner le problème et offrir la chance aux chemins de fer d'y remédier.

380. Il vaut la peine de signaler que la région de l'Atlantique, qui a adopté la démarche la plus coopérante, compte également le moins grand nombre d'ordres émis en vertu de l'article 31; toutefois, il faut également savoir que la longueur des voies réglementées dans la région de l'Atlantique est nettement inférieure à celle des régions du Pacifique et des Prairies.

381. Il faut également signaler que la région de l'Ontario s'est dite satisfaite de la Politique de contrôle de la conformité de TC (2001) car elle juge qu'elle contient des directives suffisantes au sujet des ordres à émettre en vertu de l'article 31 et que l'application générale de la Loi n'a jamais posé problème dans cette région. Celle-ci a réussi à prendre des mesures sans rencontrer de problèmes importants. Elle estime néanmoins qu'il serait préférable que son application soit uniforme entre les régions.

382. Pour vraiment saisir toute l'importance des écarts mentionnés ci-dessus au sujet des ordres émis en vertu de l'article 31, le représentant de la région de l'Atlantique estime qu'il faudrait mener une étude auprès de dix inspecteurs, en leur demandant combien d'entre eux ont décelé des risques sérieux et combien d'avis/ordres ont été émis à cet égard : mais cela déborde le calendrier de la présente étude. La consultante partage ce point de vue et recommande d'entreprendre immédiatement une étude plus détaillée pour déterminer si les divergences d'approche à l'égard de l'utilisation des lettres de non-conformité par rapport aux procédures de l'article 31 sont marquées entre les régions.

383. Le représentant de la région du Québec a par ailleurs déclaré qu'à son avis, les avis et ordres émis en vertu de l'article 31 servaient en fait à régler les chemins de fer au lieu d'adopter des règlements ou des règles et que c'est là faire un mauvais usage des pouvoirs conférés par l'article 31. À son avis, tous les ordres émis en vertu de l'article 31 doivent être analysés à l'échelle du pays et, chaque fois qu'un problème commun est décelé, il faut élaborer un règlement ou une règle. La consultante partage ce point de vue et recommande d'entreprendre une étude de tous ces ordres afin d'y trouver des thèmes communs au sujet desquels il faudra élaborer une règle ou un règlement pour l'ensemble de l'industrie.

384. En ce qui concerne les vérifications des SGS, le représentant de la région de l'Atlantique préconise une nouvelle façon de vérifier les SGS qui repose sur une méthode globale fondée sur les risques pour évaluer les préoccupations en matière de sécurité et les infractions. On commence par recueillir des données minimums sur diverses exigences du SGS et l'on examine le bilan de conformité des chemins de fer dans ces secteurs, avant de remettre à chaque chemin de fer un bulletin sur son niveau de conformité dans les secteurs échantillonnés; si leur note est bonne, ils ne feront pas à nouveau l'objet d'une vérification prochainement dans ces domaines, mais plutôt d'une vérification ciblée des secteurs qui ne sont pas conformes. C'est ainsi que les ressources de cette région ciblent les secteurs jugés problématiques et que des vérifications complètes sont l'exception et non pas la norme.

385. Les régions du Pacifique et des Prairies louent cette approche et la suivent dans une certaine mesure; toutefois, en raison des différences dans la longueur de voies sur lesquelles elles exercent leurs compétences, les régions du Pacifique et des Prairies affirment toutes les deux qu'elles entendent suivre l'exemple de la région de l'Atlantique en adoptant le modèle axé sur les risques conçu par cette dernière. En particulier, le représentant de la région du Pacifique a fait observer que sa région comptait 16 000 milles de voies de compétence fédérale alors que la région de l'Atlantique n'en compte que 850 milles, de sorte que, par nécessité, les approches sont différentes et que la région de l'Atlantique jouit d'une certaine flexibilité dans sa démarche de réglementation. La région du Pacifique ne suit pas la méthode du « bulletin » (même si celle-ci est tenue en haute estime), mais cherche plutôt à cibler ses vérifications sur les secteurs qui en ont le plus besoin.

386. Le représentant de la région du Pacifique a affirmé qu'il était responsable de 58 territoires et qu'il administrait un régime d'inspections et de vérifications reposant sur une sorte de méthode de gestion des risques, à savoir que le modèle utilise les caractéristiques de la ligne, le nombre de voyageurs, la densité de circulation comme critères qui permettent de décider si une vérification ou une inspection doit avoir lieu sur cette ligne. Il ajoute qu'il n'y a guère de directives qui

émanent de l'administration centrale sur les critères et que c'est un domaine où il faut réaliser plus de travaux pour aider les régions.

387. La région de l'Ontario utilise elle aussi une approche axée sur les risques qui est très semblable à celle de la région de l'Atlantique, mais sans les bulletins : le représentant de cette région a déclaré qu'il se tenait régulièrement en rapport avec chaque intervenant et qu'un bulletin n'était pas nécessaire dans sa région.

388. La région du Québec ne procède pas à des vérifications des SGS mais a plutôt décidé d'intégrer la surveillance des SGS dans les fonctions quotidiennes du bureau. Elle a essayé une méthode d'évaluation des risques, en particulier en ce qui concerne les voies, mais a jugé que le suivi des risques cernés prenait trop de temps, que le processus était complexe et qu'il réclamait un plus grand nombre d'effectifs pour être efficace. Cela vaut particulièrement pour les compagnies d'intérêt local où le bureau régional a constaté que les méthodes internes de contrôle de la sécurité étaient rarement utilisées et, même dans certains cas, pas du tout. Dans ce domaine, on estime qu'une plus forte présence du gouvernement fédéral s'impose.

6.7 Rôle et pouvoirs des inspecteurs

389. Les pouvoirs et le rôle des inspecteurs ont été exposés plus haut à la section 6.1. Ces pouvoirs et ce rôle suscitent plusieurs questions : quelles sont les répercussions en vertu de la *LSF* de la délégation des pouvoirs directement aux inspecteurs? Les pouvoirs des inspecteurs entravent-ils les mesures indépendantes ou les examens du ministre aux termes de l'article 31? Et, enfin, quelles sont la formation et les compétences des inspecteurs et sont-elles suffisantes?

6.7.1 Quelles sont les conséquences en vertu de la *LSF* de la délégation des pouvoirs directement aux inspecteurs?

390. Comme nous l'avons déjà vu, deux types de pouvoirs sont conférés directement aux inspecteurs par la *LSF* : les pouvoirs des inspecteurs en vertu de l'article 28 d'obtenir des renseignements, de pénétrer dans des lieux, de recueillir des preuves, etc., et les pouvoirs coercitifs en vertu de l'article 31 d'émettre des avis/ordres dans les cas où la sécurité ferroviaire est compromise et où le risque est imminent.

391. Le fait de conférer ces pouvoirs directement aux inspecteurs a pour résultat que les inspecteurs sous le régime de la Loi sont investis de nombreux pouvoirs individuels qui leur permettent d'imposer des mesures aux compagnies de chemin de fer et à d'autres chaque fois que la sécurité ferroviaire est compromise et également d'évaluer ce qui constitue un « risque » contre la sécurité. La Loi contient certaines directives sur ce qui ne constitue pas un risque (paragr. 34(4)), alors que la Politique de contrôle de la conformité de TC dont il est question plus haut ne contient guère de directives.

392. Par ailleurs, la manière dont ces pouvoirs et cette latitude sont utilisés n'est pas uniforme à travers le pays. Toutefois, le manque d'uniformité n'a pas été analysé en profondeur par la consultante, qui s'est contentée d'un bref aperçu compte tenu du temps limité dont elle disposait. Par ailleurs, cette vue d'ensemble lui a été fournie par de brèves conversations au téléphone

qu'elle a eues avec les représentants des régions. Cet important paramètre de l'application de la loi mérite une étude plus fouillée et il est recommandé d'entreprendre immédiatement une comparaison de l'interprétation et de l'application par les inspecteurs des pouvoirs qui leur sont conférés par les articles 28 et 31 de manière plus approfondie et détaillée que ne le fait ce rapport.

393. Une autre conclusion que l'on peut tirer des nombreux pouvoirs qui sont conférés aux inspecteurs en vertu de la *LSF* est qu'on a besoin de plus de directives à l'échelle nationale que ce que contient la *Politique de contrôle de la conformité (2001)*, et on nous a dit que celle-ci avait été révisée. La nouvelle politique devra être analysée avant que des recommandations ne puissent être formulées à cet égard.

394. Une autre conséquence des pouvoirs conférés directement aux inspecteurs est que les pouvoirs des ISF en vertu de l'article 31 coïncident dans une certaine mesure avec les pouvoirs ministériels en vertu des articles 32 et 33. En soi, ce recoupement ne pose pas de problèmes. Chacun a sa propre sphère de compétence : les pouvoirs ministériels en vertu des articles 32 et 33 sont plus vastes que ceux des ISF, ce qui est parfaitement normal, étant donné que le ministre représente une autre couche de protection à l'égard des risques qui pourraient compromettre la sécurité ferroviaire et qu'il joue également un rôle de surveillant des examens et des appels à l'égard de l'exercice des pouvoirs des ISF.

395. Les problèmes posés par l'octroi aux inspecteurs des deux pouvoirs mentionnés plus haut ont déjà été mentionnés à la section 6.1.

396. Étant donné que, parmi les ISF, il y a à la fois des agents des régions et de nombreux agents de l'administration centrale, il en découle que les bureaux de l'administration centrale et les bureaux régionaux peuvent émettre des ordres en vertu de l'article 31. En même temps, compte tenu de la délégation des pouvoirs ministériels en vertu des articles 32 et 33 au directeur général de la Sécurité ferroviaire, l'administration centrale de TC peut également émettre des avis et des ordres en vertu de ces mêmes articles.

397. Comme nous l'avons vu plus haut, le fait que les inspecteurs à l'échelle régionale et nationale peuvent émettre des avis et ordres a entraîné des difficultés dans au moins une région et c'est pourquoi on a recommandé de songer à restreindre les pouvoirs des ISF aux régions, l'administration centrale de TC ne se prévalant que des pouvoirs qui lui sont délégués en vertu des articles 32 et 33.

6.7.2 Les pouvoirs des inspecteurs entravent-ils les mesures indépendantes ou les examens du ministre en vertu de l'article 31?

398. Il ressort clairement de ce qui précède que les pouvoirs conférés directement aux inspecteurs en vertu de l'article 31 n'entravent pas les mesures indépendantes ou les examens du ministre.

399. Même s'il est vrai que les pouvoirs ministériels en vertu de l'article 33 (injonctions ministérielles) ont rarement été exercés (cette consultante n'a connaissance que d'un seul cas où ils l'aient été), cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas entravés par les pouvoirs des inspecteurs d'émettre des avis/ordres similaires (mais pas identiques) en vertu de l'article 31. Il est

parfaitement justifié, de l'avis de la consultante, que les pouvoirs conférés aux inspecteurs par l'article 31 soient utilisés beaucoup plus fréquemment que ceux du ministre. Après tout, une surveillance plus serrée s'exerce sur les ordres émis par les inspecteurs que sur ceux du ministre et il est donc parfaitement justifié dans l'optique de l'application régulière de la Loi et de l'équité que les pouvoirs du ministre ne soient exercés qu'à titre exceptionnel.

400. La consultante pense néanmoins que d'autres préoccupations se cachent derrière cette question : les chemins de fer ont le sentiment que les inspecteurs sont investis de trop nombreux pouvoirs et de trop de latitude en vertu des articles 28 et 31.

401. La consultante n'est pas d'avis que de trop nombreux pouvoirs sont conférés aux inspecteurs en vertu de l'article 28. Ce sont des pouvoirs d'application tout à fait normaux conférés aux inspecteurs en vertu de nombreuses autres lois du Parlement et qui sont nécessaires à l'application de ces lois.

402. Pour ce qui est des pouvoirs des inspecteurs en vertu de l'article 31, il s'agit effectivement de pouvoirs considérables. Toutefois, la Loi prévoit plusieurs limites à ces pouvoirs, en particulier dans la limitation du droit des inspecteurs à envisager des mesures conformes à la Loi et à ses textes d'application comme compromettant la sécurité ferroviaire aux termes des paragraphes 31(1) et (2). (Une telle limite ne s'applique pas aux pouvoirs du ministre.) Par ailleurs, il existe un droit d'appel et d'examen de ces pouvoirs. Sans vouloir nier les préoccupations des chemins de fer à ce sujet, il ne semble pas recommandé de modifier ces pouvoirs pour l'instant. Il se peut que d'autres recommandations relatives à la coordination des activités des inspecteurs et à une Politique de contrôle de la conformité plus uniforme et plus détaillée aident à mieux définir les pouvoirs des inspecteurs et à rendre leur exercice plus uniforme et plus prévisible à l'échelle nationale.

6.7.3 Quelles sont les compétences et la formation des inspecteurs, et sont-elles suffisantes?

6.7.3.1 Inspecteurs de l'industrie

403. Pour ce qui est de la formation et des compétences des inspecteurs de l'industrie, TC n'a pas voix au chapitre. Les seules obligations de formation se trouvent dans le *Règlement sur les normes de compétence des employés ferroviaires* au sujet de certains types d'employés d'exploitation ferroviaire auxquels une compagnie de chemin de fer doit prévoir la formation nécessaire; ce règlement ne vise pas les inspecteurs. TC souhaite actualiser ce règlement, notamment en élargir l'application à d'autres types d'employés d'exploitation et peut-être aux employés dans d'autres secteurs; toutefois, aucun échéancier spécifique n'a été établi à ce sujet.

6.7.3.2 Inspecteurs de la sécurité ferroviaire de TC

404. La formation des ISF est décrite dans l'« *Aperçu du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire* » de TC, qui constitue l'annexe 8.

6.7.3.3 Suffisance de la formation et des compétences

405. Pour ce qui est des inspecteurs de l'industrie, étant donné que l'un des objectifs de la *LSF* est de transférer une part des responsabilités de la sécurité ferroviaire à l'industrie et que ces responsabilités embrassent l'application de la loi, les normes relatives à la formation des inspecteurs de l'industrie sont une question importante qui doit à tout prix être analysée. De l'avis de la consultante, l'élaboration de ces normes doit être entreprise par TC étant donné que le Ministère assure la formation de ses propres inspecteurs et qu'il possède une riche expérience dans ce domaine et dans celui des inspections en général. L'élaboration de ces normes doit se faire moyennant la collaboration et le concours des chemins de fer.

406. En ce qui concerne les inspecteurs de la sécurité ferroviaire de TC, on ne recommande pas de modifier les exigences énoncées à l'annexe 8.

6.8 Rapports et enquêtes sur les accidents/incidents

407. Ce sujet ne faisait pas directement partie du cadre de référence original de cette étude, mais il a été soulevé au moment de l'examen des pouvoirs et des responsabilités des ISF.

408. Actuellement, les ISF n'enquêtent pas sur les accidents et les incidents ferroviaires. Ils peuvent se rendre sur les lieux d'un accident pour vérifier le respect des règlements en vertu de la *LSF*, et il en va de même pour le transport maritime et le transport aérien en ce qui concerne la vérification du respect de leurs propres lois respectives.

409. Le BST est l'organe multimodal habilité à enquêter sur les accidents et les incidents dans tous les modes de transport de compétence fédérale, y compris les chemins de fer. Toutefois, le BST n'enquête que sur les accidents et les incidents « à déclaration obligatoire » tels qu'ils sont définis dans la *LBCEATST*. Il y a d'autres accidents et incidents dont le BST ne s'occupe pas et sur lesquels les ISF peuvent ouvrir une enquête et le devraient même, de l'avis de la consultante. D'une part, il y a des leçons à tirer de ces enquêtes sur le plan de la sécurité ainsi que des renseignements qui pourraient aider les responsables de la réglementation de TC à déterminer si un nouveau règlement ou une nouvelle règle est nécessaire dans un domaine en particulier.

410. Aux États-Unis, la FRA a compétence commune avec le National Transportation Safety Board (NTSB). Lorsque le NTSB décide d'ouvrir une enquête, son enquête prime en général sur celles de tous les autres organismes fédéraux, sans pour autant abolir le pouvoir d'enquête de ces organismes. Dans ces cas, qui concernent généralement les accidents les plus graves, les enquêteurs de la FRA collaborent de près avec le NTSB et font partie des équipes du NTSB. La FRA enquête également sur une catégorie plus vaste d'accidents et d'incidents, notamment sur chaque collision qui survient à un passage à niveau et qui fait au moins trois victimes et sur chaque employé victime.

411. Cela ne veut pas dire que les ISF aient un mandat commun à celui du BST, comme c'est le cas entre la FRA et le NTSB; toutefois, les ISF ont un rôle à jouer dans les accidents et les incidents qui ne sont pas visés par la *LBCEATST* et les pouvoirs conférés aux ISF en vertu de l'article 28 doivent être élargis pour viser ce nouveau rôle. Ces pouvoirs doivent venir s'ajouter

aux enquêtes que le ministre peut ordonner aux termes de l'article 40 de la *LSF* sur les accidents ou les incidents qui concernent des installations ferroviaires ou l'exploitation de matériel ferroviaire qui soulèvent ou peuvent soulever des questions d'intérêt public ayant trait à la sécurité d'exploitation ferroviaire.

6.9 Conclusions et recommandations relatives à la surveillance et à l'application de la loi

412. Il est recommandé d'envisager un système de sanctions administratives s'inspirant de systèmes analogues dans d'autres modes de transport et d'évaluer son adaptabilité au transport ferroviaire.

*413. Il est recommandé d'examiner en détail la question des pouvoirs des inspecteurs à l'échelle fédérale et régionale, la division de ces pouvoirs et l'effet de la délégation des pouvoirs ministériels en vertu des articles 32 et 33 de la *LSF*, dans le but d'assurer la coordination entre toutes les parties concernées et d'assurer le juste équilibre entre les régions et l'administration centrale.*

414. Il est recommandé de revoir l'article 31 et d'étudier la possibilité de combiner en un les différents avis et ordres, et d'intégrer les critères relatifs aux différentes situations visées par l'ordre dans le cadre de l'article 31.

*415. Il est recommandé d'entreprendre une étude et d'en confier la réalisation peut-être à un groupe de travail du *CCSF* constitué à cette fin, au sujet de la collecte de renseignements en vertu de l'article 28 de la *LSF*, afin de concilier les obligations de l'organe de réglementation en ce qui concerne les renseignements sur la sécurité et le besoin pour les compagnies de chemin de fer de protéger ces renseignements.*

416. Il est recommandé d'élaborer une politique et un programme à l'échelle nationale sur la formation des employés en matière d'application de la loi et de surveillance par les compagnies de chemin de fer et d'autres parties directement intéressées, comme la formation prévue par la région du Pacifique au sujet des passages à niveau.

417. Il est recommandé de procéder immédiatement à une comparaison de l'interprétation et de l'application par les inspecteurs de la lettre de non-conformité à l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 31 de manière plus approfondie et détaillée que ce que prévoit ce rapport, afin de déterminer le degré d'uniformité avec lequel les régions appliquent ces instruments coercitifs.

418. Il est recommandé d'examiner tous les ordres émis en vertu de l'article 31 pour déterminer s'il y a des secteurs qu'il faut régler à l'échelle du pays et de l'industrie, afin d'élaborer les règles ou les règlements appropriés pour régler ces questions de manière uniforme.

419. Il est recommandé de poursuivre les efforts en vue de concevoir une méthode d'application de la loi uniforme, l'administration centrale de TC et les régions agissant ensemble dans un esprit de collaboration.

420. Il est recommandé d'élaborer des normes au sujet de la formation des inspecteurs de l'industrie; l'élaboration de ces normes doit revenir à TC et se poursuivre avec le concours et la collaboration des compagnies de chemin de fer.

421. Il est recommandé d'étudier la possibilité d'élargir les pouvoirs des inspecteurs et leur formation pour y inclure les enquêtes sur les accidents et les incidents qui ne sont pas du ressort du BST.

422. Il est recommandé au sujet des nouvelles compagnies de chemin de fer d'ajouter une nouvelle disposition aux exigences relatives au SGS, qui obligerait les nouvelles compagnies de chemin de fer à présenter des propositions de règle lorsqu'aucune règle ne s'applique à elles au moment où elles présentent leur SGS.

7.0. INSTRUMENTS D'APPEL AU SUJET DES DÉCISIONS DE TC

7.1 Le plan actuel

423. Les décisions suivantes sont susceptibles d'un appel devant le TATC en vertu de la Loi :

- en vertu de l'article 27.5, la décision prise par le ministre de refuser de nommer une personne comme agent de contrôle ou de suspendre, d'annuler ou de refuser de renouveler la nomination d'une personne comme agent de contrôle au motif que cette personne est incompétente, qu'elle ne possède pas les qualités ou ne réunit pas les conditions prescrites à une telle nomination ou qu'elle cesse de posséder les qualités ou de réunir les conditions de nomination (parmi les fonctions d'un agent de contrôle, il y a l'observation, le contrôle et la fouille des passagers ou des biens afin d'empêcher la possession ou le transport non autorisés d'armes ou d'explosifs sur des propriétés ferroviaires);
- en vertu de l'article 27.5, la décision prise par le ministre de suspendre ou d'annuler la nomination d'une personne comme agent de contrôle si, de l'avis du ministre, cette personne constitue ou est susceptible de constituer un danger pour la sûreté du transport ferroviaire;
- en vertu de l'article 27.5, la décision d'un membre du TATC de confirmer les décisions du ministre mentionnées ci-dessus ou de référer la question au ministre pour qu'il revienne sur sa décision;
- en vertu de l'article 31.2, la décision d'un membre du TATC de confirmer un ordre émis par un inspecteur en vertu de l'article 31 ou de la référer au ministre pour qu'il l'examine;
- en vertu de l'article 32.2, la décision d'un membre du TATC de confirmer un ordre pris par le ministre en vertu de l'article 32 ou de référer la question au ministre pour qu'il revienne sur sa décision.

420. Dans le cadre de ce rapport, deux appels méritent qu'on s'y arrête : l'un au sujet d'un ordre émis en vertu de l'article 31 par un ISF et l'autre au sujet d'un ordre pris en vertu de l'article 32 par le ministre. Dans ces deux cas, le demandeur doit commencer par adresser une requête en révision auprès d'un membre du TATC responsable de la question et se pourvoir en appel de cette décision devant le Tribunal : paragraphes 31.1(1) et 32.1(1) de la *LSF*.

7.2 Quels avantages et inconvénients y a-t-il à élargir les appels?

424. Premièrement, la question est la suivante : à quelles décisions faut-il élargir les appels interjetés auprès du TATC?

425. Parmi les éléments suggérés par les chemins de fer, il faut autoriser les appels au sujet des règles établies à l'initiative de l'industrie (p. ex. la décision de ne pas approuver une règle ou de l'approuver moyennant certaines conditions) et de l'établissement de règles imposées aux termes de l'article 19 de même que des demandes d'exemption. Personne n'a proposé d'autoriser un appel en vertu de l'article 33 (injonctions ministérielles).

426. Jusqu'ici, aucun appel ou requête en révision n'a été entendu par le TATC avant d'être retiré par l'appelant. Apparemment, six ont été déposés pour être entendus au premier niveau (c.-à-d. par un membre du tribunal) et tous ont été retirés, le dernier très récemment, soit en juillet 2007. Ce qui ne veut pas dire que ce droit doive être modifié ou abrogé ou qu'il ne faille pas élargir le droit d'en appeler d'autres décisions prises en vertu de la Loi. Le simple fait de disposer du droit d'appel incite sans doute les parties à parvenir à un accord avant de passer en audience.

427. Avant de déterminer s'il est souhaitable de recommander un élargissement du droit d'appel aux domaines proposés par les compagnies de chemin de fer, il faut analyser la nature de la décision en question. Dans le cas d'une décision de ne pas approuver une règle ou de l'approuver moyennant certaines conditions, la décision prise peut être qualifiée de décision législative. Cela diffère des décisions actuellement susceptibles d'appel en vertu de la *LSF* : par exemple, une décision d'un ISF en vertu de l'article 31 ou une décision du ministre en vertu de l'article 32. Ces décisions sont des décisions administratives. Elles présupposent l'exercice de la discrétion en matière administrative – dans le cas de l'ISF, la décision qu'il existe un risque ou un risque imminent et la décision d'émettre un ordre à l'intention de la compagnie de chemin de fer pour qu'elle cesse toute exploitation. De même, dans le cas du ministre, son ordre de mettre un terme à l'exploitation ou de modifier une installation est le fait de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en matière administrative.

7.3 Conclusions au sujet des appels des décisions de TC

428. Il est très rare qu'une décision d'ordre législatif fasse l'objet d'un appel devant un tribunal administratif comme le TATC; il est donc déconseillé de se pourvoir en appel devant le TATC au sujet d'une décision ministérielle de ne pas approuver une règle ou de l'approuver moyennant certaines conditions et également des injonctions ministérielles en vertu du paragraphe 7(2) (qui obligent le chemin de fer à élaborer des normes techniques).

ANNEXE 1

DÉLÉGATIONS DES POUVOIRS MINISTÉRIELS

AUTHORIZATION / AUTORISATION

RAILWAY SAFETY ACT / LOI SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

**Designating Officers Authorized to Exercise
Ministerial Powers and Duties/
Désignation d'agents autorisés à exercer
des fonctions et des pouvoirs ministériels**

Pursuant to the authority conferred upon me under section 45 of the *Loi sur la sécurité ferroviaire* (the Act), I hereby authorize and designate the persons holding the positions listed in the attached schedule and their respective successors, including in their absence, a person or officer designated in writing as having authority to act in the place of the holder of any such position, to exercise those of my powers and duties that are set out in Schedule "B" in respect of each position set out in Schedule "A".

En vertu du pouvoir que me confère l'article 45 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, je désigne par la présente les personnes occupant les postes inscrits à l'annexe de désignation ci-jointe et leurs successeurs respectifs et, en leur absence, les personnes ou agents qui auront reçu une procuration écrite pour occuper leurs fonctions, et les autorise à exercer tous les pouvoirs et les fonctions, tel qu'indiqué dans l'annexe « B », correspondant à chacun des postes, tel qu'indiqué dans l'annexe « A ».

No authority is granted to any designate, to reverse, in any matter, a decision taken in that matter by myself.

Aucune autorisation n'est accordée par la présente à ces personnes d'inverser, quelle que soit la question, une décision que j'ai prise à cet égard.

The Authorization dated July 21, 1999, and registered in the Legal Registry as Document No. 149818 is cancelled.

L'autorisation donnée le 21 juillet 1999 et enregistrée au Service des documents juridiques à titre de document n° 149818 est annulée.

Dated at Ottawa, Ontario,
This 19 day of June 2006.

Fait à Ottawa (Ontario),
le 19 juin 2006.

Original signed by/Original signé par Lawrence Cannon

**Minister of Transport, Infrastructure and Communities
Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités**

Appendice « A »
Agents ou mandataires

Agent ou mandataire	Abréviation
Sous-ministre	SM
Sous-ministre associé	DMX
Sous-ministre adjoint, Sécurité et Sûreté	SMA SS
Sous-ministre adjoint associé, Sécurité et Sûreté	SMAA SS
Directeur général, Sécurité ferroviaire	DG SF
Directeur général, Sûreté et Préparatifs d'urgence	DG SPU
Directeurs régionaux, Sûreté	DR S

ANNEXE 2

EXEMPLES DE PROBLÈMES DE POLYVALENCE ET DE DOTATION À TC

Source : la consultante a demandé ces renseignements à la Direction de l'ingénierie dans le cadre de ses consultations avec TC pour les besoins de ce rapport.

Du côté des infrastructures ferroviaires, la Sécurité ferroviaire exige de connaître les voies, les ouvrages, les signaux, les passages à niveau, les mesures de contrôle d'accès et d'autres infrastructures ferroviaires comme les franchissements de pipelines, la lutte contre les incendies. Actuellement, à l'administration centrale de TC, il y a trois postes de gestionnaire à la Direction de l'ingénierie : signaux, passages à niveau et infrastructures, qui sont pourvus par deux membres. Chacun est responsable dans sa sphère de compétence des normes et des programmes régionaux de surveillance de la sécurité, de la gestion des grands dossiers comme les accidents graves, les poursuites en justice, etc., de même que de la participation à l'élaboration des stratégies, des politiques de sécurité ferroviaire, etc.

Règlements/règles/normes :

Surveiller la technologie, mener des recherches pour le Ministère, se tenir en rapport avec d'autres responsables de la réglementation aux États-Unis et outre-mer, élaborer des règlements, des règles, des normes techniques, gérer les demandes d'exemption aux règles et aux règlements, évaluer et donner suite aux recommandations du Bureau de la sécurité des transports.

Surveillance :

Élaborer des activités pour le programme de surveillance de la sécurité des infrastructures ferroviaires, concevoir des systèmes de collecte de données pour permettre aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire de recueillir des renseignements et à l'industrie ferroviaire d'en fournir, procéder à l'analyse des données du BST sur les accidents, des données d'inspection, des données fournies par l'industrie afin de cerner les sujets d'intérêt pour une enquête ou une réaction de l'industrie, les tendances ET SURTOUT, récemment, la Direction de l'ingénierie a été invitée à assumer un rôle dirigeant plus dynamique et a participé aux vérifications des systèmes de gestion de la sécurité ferroviaire et à la mise en place de changements des systèmes qui ont de profondes conséquences sur l'industrie et qui suscitent sa résistance.

D'autres exigences s'imposent : surveiller les technologies ferroviaires, assurer la surveillance des recherches, veiller à l'assurance de la qualité de l'exécution des programmes, organiser et gérer des ateliers à l'intention des inspecteurs de la sécurité ferroviaire de TC et de l'industrie, évaluer et gérer les demandes d'exemption aux règles, analyser et répondre aux rapports d'enquête du BST, réunir des données sur les accidents et les incidents pour l'intervention du Ministère (notamment le contrôle exercé sur la sécurité du CN depuis 24 mois à la suite du déraillement du lac Wabamun) et participer à des contentieux. Si l'on ajoute à cela les impératifs de formation et de perfectionnement, des vérifications et des évaluations ministérielles, d'initiatives comme l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, cela représente un gros volume de travail pour aussi peu de gens.

Exemple du Groupe des infrastructures de Fred Rose :

Fred est le gestionnaire des infrastructures responsable des voies ferrées, des ouvrages (comme les ponts), des mesures de contrôle d'accès aux emprises (intrus), des évaluations environnementales des projets ferroviaires qui réclament l'approbation du ministre, des franchissements de services publics (pipelines).

Robert Pratt, ingénieur principal en voies et en ouvrages, a quitté le Ministère le 21 décembre 2006 après un congé de paternité de huit mois. On a immédiatement cherché à pourvoir son poste, qui a été affiché sans qu'un candidat qualifié sur les ouvrages ferroviaires se présente. Le problème tient au fait qu'il s'agit d'un domaine très limité et qu'il est difficile d'attirer quelqu'un à Ottawa. Actuellement, Fred Rose songe à rechercher un candidat spécialiste des ouvrages sans antécédents dans le domaine ferroviaire.

De même, l'autre employé relevant de Fred, Ryan Rickard, a quitté le Ministère pour prendre de nouvelles fonctions dans notre bureau régional de l'Atlantique à la mi-mars. On cherche actuellement à remplacer cet employé par un autre possédant une expérience des voies et la capacité à travailler dans notre milieu.

Fred est donc sans ingénieur des voies et sans ingénieur des ouvrages tant que ces mesures de dotation n'auront pas abouti.

Fred et ses deux ingénieurs sont également responsables des mesures de surveillance en vertu de la *LSF* afin de réglementer l'accès aux emprises ferroviaires (c.-à-d. les intrus et le bétail) et des normes sur les ouvrages de franchissement (comme des pipelines – pétrole, gaz, eau, égouts). Pour le groupe de Fred, parmi les exemples de surveillance des technologies ferroviaires, il faut mentionner sa participation aux comités techniques de l'American Railway Engineering Maintenance of Way Association et également aux travaux du Continuous Welding Rail Working Group de la FRA. Pour surveiller les recherches dans le cas de Fred, celui-ci doit participer deux heures par mois à des téléconférences et à deux ateliers par an, en plus de se tenir en rapport fréquent avec le Centre de développement des transports de TC et de préparer et d'examiner des rapports et des projets techniques.

Le *Règlement sur le contrôle d'accès* est en cours d'élaboration depuis un temps considérable, ce qui s'explique par les nombreuses consultations avec des organismes de l'extérieur en plus de l'industrie du transport ferroviaire. Ce règlement peut-être visionné à l'adresse http://www.tc.gc.ca/railway/CCSF/TresLst_Par.htm. Il s'agit d'un projet de grande envergure qui a nécessité un gros volume de travail, lequel se poursuit, même si les progrès sont lents.

La Direction de l'ingénierie a contribué récemment à la refonte du modèle de surveillance de la sécurité ferroviaire afin d'intégrer les systèmes de gestion de la sécurité dans les programmes de surveillance.

Il y a d'autres demandes qui émanent de l'extérieur, comme les accidents, la gestion des grands dossiers, les demandes limitées par le temps en vertu de la *LSF* et les initiatives ministérielles qui ont la préséance sur nos ressources. Comme récents exemples de ces demandes, mentionnons :

- des inspections et des vérifications ciblées du CN depuis 18 mois compte tenu de l'attention nationale suscitée par les déraillements dans tout le Canada;
- des demandes répétées de la ville d'Ottawa et de multiples consultations et réunions pour approuver de nouvelles normes et des exemptions aux normes en vigueur qui se rattachent à son projet d'agrandir le réseau de train léger sur rail dans les limites de la ville, ce qui a nécessité de gros efforts de la part du personnel de la Direction de l'ingénierie entre juin et décembre;
- la très récente grève des préposés à l'entretien des voies du CFCP, qui a nécessité des réunions avec les dirigeants du CFCP afin de revoir les plans de gestion des grèves, d'organiser les inspecteurs régionaux pour qu'ils surveillent de près la gestion des voies du CFCP durant la grève, des téléconférences quotidiennes avec la direction du CFCP pour échanger des informations et tenir le Ministère et le gouvernement au courant des conséquences sur la sécurité.

Les progrès ont été lents dans l'élaboration d'une stratégie et d'un plan avec le concours de l'industrie ferroviaire en vue de moderniser le *Règlement sur la sécurité de la voie* à l'issue du Symposium organisé par TC l'automne dernier sur le *Règlement sur la sécurité de la voie*.

Pour ce qui est du savoir-faire, on constate une pénurie totale de candidats à Ottawa et un nombre restreint d'experts au Canada. Il est impossible de trouver des employés temporaires pour combler les vides créés par les congés de paternité, et il est difficile de disposer d'effectifs complets pendant longtemps. Lorsqu'un gestionnaire perd un employé, par exemple un ingénieur des voies, il n'a aucun expert en la matière tant que le poste n'est pas à nouveau pourvu et que l'employé arrive à s'orienter au sein du Ministère. Il en va de même pour les ouvrages. Par ailleurs, Fred doit s'en remettre à l'aide de ces deux personnes pour s'occuper d'autres questions comme le contrôle d'accès, les ouvrages de franchissement, etc.

Le savoir-faire est difficile à préserver lorsqu'il n'y a pas de connaissances approfondies dans un groupe de la taille de celui-ci.

Le Ministère reconnaît qu'il y a des problèmes de ressources et la Sécurité ferroviaire s'évertue à y remédier.

Il y a des défis de même nature dans les deux autres groupes de gestionnaires de TC, mais dans une moindre mesure. Cela explique la lenteur des progrès d'autres initiatives de réglementation, en particulier en ce qui concerne la collecte des données nécessaires, l'analyse et les systèmes à l'appui du projet de règlement sur les passages à niveau.

L'élaboration de normes, de programmes, de bases de données, etc. exige la contribution importante des ressources de nos régions (c.-à-d. la participation des inspecteurs régionaux de la sécurité ferroviaire).

ANNEXE 3

SYNTHÈSE DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

EXTRAIT DU GUIDE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Politique en matière de réglementation du gouvernement du Canada

La politique centrale qui sous-tend la réglementation canadienne est la [Politique en matière de réglementation du gouvernement du Canada](#), qui a été approuvée par le Cabinet au mois de novembre 1999. La Politique en matière de réglementation fournit des orientations sur tous les aspects de l'élaboration des règlements, y compris le processus de réglementation. Le Secrétariat de la réglementation et des décrets en conseil du Bureau du Conseil privé appuie l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique en matière de réglementation du gouvernement du Canada.

L'objectif de la politique est de s'assurer que le recours aux pouvoirs réglementaires du gouvernement procure le plus grand avantage net possible à la société canadienne. L'intégrité de cet objectif est maintenue par le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et par le processus consultatif.

La Politique en matière de réglementation s'applique aux ministères et aux organismes fédéraux qui jouissent d'une autorité réglementaire. C'est ainsi que dans le cadre des lois propres à un ministère, par exemple, on peut accorder à un ministre l'autorité législative nécessaire pour adopter des règlements dans certains domaines.

Les Canadiens considèrent que la santé, la sécurité, la qualité de l'environnement et le bien-être économique et social constituent des préoccupations importantes. Il est également dans l'intérêt public de garantir que l'argent des contribuables est dépensé à bon escient. Le gouvernement doit évaluer les avantages afférents aux règlements et à d'autres mesures en fonction des coûts, et les ressources doivent aller aux domaines jugés les plus utiles.

À cette fin, le gouvernement fédéral s'est engagé à travailler en partenariat avec l'industrie, les travailleurs, les groupes d'intérêt, les organisations professionnelles, d'autres gouvernements et les citoyens, et à continuer d'assumer ses responsabilités en servant l'intérêt public.

Processus de réglementation

Le processus d'approbation des règlements est régi par la *Loi sur les textes réglementaires*. Le texte qui suit décrit brièvement ce que les ministères et les ministres doivent faire avant qu'un règlement puisse être mis en vigueur. Pour une description plus détaillée, le lecteur pourra consulter le [Guide sur le processus de réglementation du Bureau du Conseil privé](#).

La Loi sur les textes réglementaires décrit un règlement comme un texte réglementaire rédigé en vertu d'un pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou sous le régime d'une telle loi; ou pour lequel on impose, en cas de violation, une pénalité, une amende ou une peine de prison, tel que prescrit par une loi du Parlement ou sous le régime d'une telle loi.

Cette définition d'un règlement comprend une règle, un décret ou un règlement régissant les délibérations devant un tribunal ou une autorité quasi judiciaire établie en vertu d'une loi du Parlement, et tout texte réglementaire décrit comme un règlement dans toute autre loi du Parlement.

Le processus de réglementation s'applique aux projets de règlements, tel que précisé au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires* et dans les projets relatifs à d'autres textes réglementaires enregistrés en vertu des décrets, ordonnances et règlements statutaires (DORS) et publiés dans la *Gazette du Canada - Partie II*.

Les règlements constituent une forme de loi et on y fait souvent référence comme à des législations par délégation ou des législations subordonnées. Ils ont la même force exécutoire que les lois. La participation d'un ministère aux questions ou enjeux réglementaires dépend du mandat particulier du ministère. L'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence canadienne des douanes et du revenu, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, Industrie Canada et Transports Canada constituent sept autorités réglementaires importantes.

Plusieurs lois s'accompagnent de règlements et chaque année, un nombre important de règlements nouveaux ou modifiés entrent en vigueur.

Le processus de réglementation est obligatoire pour tous les projets qui correspondent à ces définitions et qui sont élaborés ou approuvés par le GEC (décret) ou par un ministre (arrêté du ministre).

Il existe trois grandes catégories de règlements :

Règlements du GEC	Les règlements qui nécessitent l'accord du gouverneur général, suivant l'avis du Comité spécial du Conseil (CSC). La plupart des règlements font partie de cette catégorie.
Règlements ministériels	Lorsqu'une loi donne à un ministre particulier l'autorité requise pour élaborer des règlements.
Règlements du GEC ou règlements ministériels qui nécessitent l'approbation du Conseil du Trésor	Les règlements doivent être approuvés par le Conseil du Trésor (CT) lorsqu'il y a des incidences financières ou lorsque la loi habilitante du ministère requiert la recommandation du Conseil du Trésor au GEC.

Application du processus de réglementation

Le processus de réglementation s'applique à la plupart des règlements, tel que précisé dans la *Loi sur les textes réglementaires*. Certains règlements ne sont pas assujettis au processus de réglementation. Ils sont partiellement ou entièrement exemptés en vertu de leur loi habilitante ou des règlements sur les textes réglementaires.

Voici un aperçu des grandes étapes à suivre pour faire adopter un règlement :

Étape 1 – Planification

Les ministères doivent examiner leurs projets de règlements pour s'assurer qu'ils sont vraiment nécessaires et que des moyens ou des textes non réglementaires ne seraient pas plus appropriés, compte tenu du problème identifié.

Étape 2 – Ébauche

Le ministère ou l'organisme rédige une version préliminaire du projet de règlement avec l'aide de ses conseillers juridiques et l'aide de la Section de la réglementation du ministère de la Justice.

Le ministère doit aussi compléter le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) qui comprend une description du projet et des autres options examinées, une analyse coûts-avantages, les résultats des consultations avec les intervenants, les mécanismes de conformité et d'exécution.

Étape 3 – Examen du ministère de la Justice

Le ministère fait parvenir le règlement proposé et la documentation connexe à la Section de la réglementation du ministère de la Justice (SR-J) qui l'examine. Si tout est conforme, la SR-J, estampille le règlement proposé et le réachemine au ministère.

Étape 4 – Approbation du ministre parrain

Le projet de règlement proposé obtient ensuite l'approbation du ministre parrain. En signant le document, le ministre recommande officiellement au GEC de pré-publier le règlement. Le ministère fait parvenir le projet au BCP.

On doit faire parvenir une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor lorsque le projet de règlement requiert la recommandation du Conseil du Trésor pour l'approbation par le GEC.

Étape 5 – Premier examen par le Bureau du Conseil privé (BCP)

Le BCP examine le projet afin de s'assurer qu'il est conforme à la Politique en matière de réglementation et autres projets gouvernementaux, examine la documentation connexe et prépare une note d'information sur chaque projet à l'intention du CSC.

Étape 6 – Demande de prépublication au CSC

La première fois que le CSC examine un projet de règlement, le ministre parrain demande la permission de prépublier le projet dans la *Gazette du Canada, Partie I*. Il peut arriver que le ministre demande une exemption de prépublication ou réclame une période de publication plus courte. Le CSC examine le projet, puis approuve ou rejette la demande.

La prépublication donne l'occasion au public d'examiner et de commenter le projet pendant une période qui est généralement de 30 jours. On s'attend à ce que le ministère réagisse aux commentaires du public en révisant le règlement ou en expliquant pourquoi il n'est pas en mesure de tenir compte d'une préoccupation particulière.

Étape 7 – Mise à jour du projet de règlement

Les commentaires recueillis au cours de l'étape de prépublication peuvent entraîner certaines modifications au projet de règlement. Dans un tel cas, le projet doit être retourné au ministère de la Justice pour être estampillé de nouveau.

S'il n'y a pas lieu de modifier le projet, le REIR est révisé pour inclure la description des commentaires formulés lors de la période de prépublication et les réactions du ministère. Le ministre parrain doit ensuite signer le projet et recommander son approbation finale et sa publication dans la *Gazette du Canada – Partie II*.

Étape 8 – Deuxième examen du BCP

Le BCP examine les commentaires reçus suivant la prépublication et les réactions du ministère à ces commentaires et prépare ensuite le document d'information à soumettre au CSC.

Étape 9 – Approbation finale du CSC

Il revient aux ministres du CSC de prendre la décision finale d'approuver ou non le projet de règlement.

SI APPROUVÉ

- le gouverneur général institue le règlement en le signant;
- le règlement est ensuite enregistré auprès du Registraire des textes réglementaires.

Remarque : Les règlements entrent généralement en vigueur dès l'enregistrement, qui doit se faire dans les sept jours suivant l'approbation finale, mais ne deviennent exécutoires qu'après avoir été publiés dans la *Gazette du Canada, Partie II*. La publication doit avoir lieu dans les 23 jours qui suivent l'enregistrement.

SI REJETÉ

Le ministère parrain doit décider :

- s'il faut modifier le projet et repasser par le processus d'approbation, à partir de la première étape; ou
- s'il faut abandonner entièrement le projet.

Étape 10 – Examen du Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation

Le Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation est un comité parlementaire qui a pour fonction d'examiner tous les règlements. Il peut recommander qu'on apporte des changements au règlement. Il peut aussi faire part de certains problèmes au Parlement et proposer que le règlement soit abrogé.

Rôles et responsabilités des principaux comités du Cabinet

Les deux principaux **comités du Cabinet** qui s'intéressent à l'élaboration ou à la modification des règlements sont le Comité spécial du Conseil et le Conseil du Trésor.

Comité spécial du Conseil (CSC)

Le Comité spécial du Conseil fait partie des comités du Cabinet et compte neuf membres. La présidente du Conseil du Trésor est membre du Comité spécial du Conseil (CSC). Quatre ministres doivent être présents pour avoir le quorum.

La plupart du temps, l'autorité réglementaire désignée pour les lois fédérales est le GEC. Mais en réalité, il s'agit plutôt d'un comité de ministres du Cabinet, le Comité spécial du Conseil, qui agit à titre de GEC. L'expression « GEC » fait référence au gouverneur général, qui agit sur l'avis du Conseil privé (c'est-à-dire du Cabinet ou de l'un de ses comités, notamment le Comité spécial du Conseil).

Dans le cadre de ses responsabilités, le CSC doit examiner tous les décrets et tous les projets de règlement provenant des ministères qui exigent l'approbation du GEC.

Les décrets sont requis pour rendre exécutoires les décisions gouvernementales et touchent donc plusieurs questions d'État. Il s'agit essentiellement d'instruments juridiques. Voici une liste de divers types de décrets :

- règlements nouveaux ou modifiés;
- décrets de remise;
- décrets de nomination;
- décrets relatifs au transfert des terres ou des actifs;
- décrets qui autorisent des ententes fédérales - provinciales;
- décrets qui permettent l'entrée en vigueur de lois ou de certaines clauses juridiques.

Lorsqu'un règlement doit être rédigé ou approuvé par le GEC, le CSC l'approuve pour prépublication dans la *Gazette de Canada – Partie I*. Le CSC approuve ensuite sa transmission au gouverneur général pour signature, son enregistrement subséquent et sa publication dans la *Gazette du Canada – Partie II*. Lorsqu'il examine un règlement, le CSC s'attarde à l'impact que le règlement aura sur les Canadiens en tenant compte des coûts, des avantages, des questions d'équité, des répercussions politiques, des incidences sur les politiques et de la dimension concurrentielle.

Lorsque la session parlementaire est en cours, les réunions du CSC ont généralement lieu le mercredi après-midi. La Division de la réglementation et des décrets du BCP agit à titre de Secrétariat auprès du CSC.

Les ministres du CSC portent une attention particulière à des questions telles que le recouvrement des coûts, la gouvernance, l'uniformité d'application, les répercussions sur les régions et les circonscriptions, les cas qui créent un précédent, la conformité au Programme de coordination de l'image de marque, le bien-fondé des consultations publiques et toute autre préoccupation que des intervenants de l'extérieur ont porté à leur attention.

L'Unité des questions réglementaires du SCT appuie la participation de la présidente du Conseil du Trésor au CSC.

Conseil du Trésor (CT)

Le Conseil du Trésor fait partie des comités du Cabinet. Son rôle consiste à fournir une orientation pour la gestion des responsabilités gouvernementales en matière de finances, de personnel et d'administration.

Lorsqu'une présentation a des incidences financières ou lorsque les lois habilitantes du ministère parrain exigent la recommandation du Conseil du Trésor, le Conseil du Trésor examinera la présentation, et si adéquat, en fera la recommandation au GEC pour son approbation.

Dans le cadre de son examen, le Conseil du Trésor tient compte des coûts, des dépenses et de la gouvernance. Les ministres du Conseil du Trésor portent une attention particulière au recouvrement des coûts et à l'établissement des tarifs. Plusieurs tarifs sont adoptés par voie de réglementation. La [Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification](#) constitue un important cadre politique dans le cas des règlements relatifs aux tarifs et au recouvrement des coûts.

Cas où le Conseil du Trésor agit au nom du Comité du Conseil privé

En décembre 2000, le premier ministre demandait au Conseil du Trésor d'agir à titre de Comité du Conseil privé pour les cas non réglementaires.

Depuis le mois de janvier 2001, le Conseil du Trésor peut donner son accord final à certains projets soumis au GEC sans qu'il soit nécessaire d'acheminer ces projets au Comité spécial du Conseil. Ces projets du Conseil du Trésor intègrent une recommandation demandant au GEC d'approuver :

- la signature d'ententes fédérales-provinciales, fédérales-territoriales ou fédérales- Premières nations;
- des transactions liées à la gestion des actifs ou des biens immobiliers;
- des plans ministériels et sujets connexes;
- des règlements sur les prestations de régimes de pensions pour les fonctionnaires fédéraux.

L'ordre du jour de la réunion du Conseil du Trésor identifiera les cas où le Conseil du Trésor agira à titre de Comité du Conseil privé. Ce genre d'approbation n'affecte en rien le mode de préparation et le traitement que les ministères réservent aux présentations du Conseil du Trésor. Les ministères doivent continuer de préparer la même documentation.

Une fois que le Conseil du Trésor a approuvé la présentation avec un décret, le CPDC, SCT achemine le décret directement au Bureau du Conseil privé qui prend les dispositions nécessaires pour le faire signer par le gouverneur général. D'habitude, le gouverneur général signe les décrets dans les trois jours ouvrables suivant la réunion du Conseil du Trésor. Le BCP expédie ensuite le décret signé au ministère. Une [liste des décrets](#) approuvés est disponible sur le site web du gouvernement du Canada.

Des éléments comme le recouvrement des coûts ou les frais d'utilisation, les questions parlementaires, les décrets de remise, l'examen de la directive sur le réaménagement des effectifs et toutes les questions réglementaires (sauf les règlements sur les pensions des fonctionnaires fédéraux) exigent toujours l'approbation du Conseil du Trésor et celle du Comité spécial du Conseil. Pour en savoir davantage à ce sujet, prière de communiquer avec l'Unité des questions réglementaires du SCT.

Rôles et responsabilités des organisations clés

Bureau du Conseil privé – Secrétariat de la réglementation et des décrets

Le Comité spécial du Conseil est responsable de la Politique en matière de réglementation du gouvernement du Canada.

Il revient au Secrétariat de la réglementation et des décrets du Bureau du Conseil privé de fournir des avis et de surveiller et coordonner les dossiers relatifs aux règlements et décrets, ainsi que leurs liens avec les politiques économiques, sociales, environnementales et fédérales-provinciales. Le Secrétariat comprend deux divisions distinctes.

La Division de la réglementation a surtout pour tâche de fournir un appui administratif au CSC, y compris la vérification des projets de règlement et la préparation de la documentation pour les réunions hebdomadaires du CSC. La Division de la réglementation appuie également l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique en matière de réglementation. Finalement, elle offre aussi une aide administrative à l'Équipe d'examen critique des activités législatives et de gouvernance du sous-ministre.

La Division des décrets gère le processus d'approbation de tous les décrets, règlements et autres textes réglementaires, y compris la formulation de conseils et les services administratifs au CSC concerné par les projets de décrets.

Ministère de la Justice

La Section de la réglementation (SR-J) de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice examine la légalité et la formulation de tous les projets de règlement soumis par les ministères et les organismes. Cet examen est exigé en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires* et il vise à garantir que les projets de règlement sont autorisés par la loi, ne permettent pas un usage inhabituel ou inattendu de leur autorité, n'enfreignent indûment les droits et libertés existants et sont rédigés de façon à respecter les normes établies.

Une fois que la SR-J a examiné le projet de règlement, ce dernier est estampillé et retourné au ministère parrain. Le projet est maintenant prêt à être présenté au CSC ou à une autre instance ayant l'autorité de l'établir. La SR-J fournit également d'autres avis juridiques touchant l'élaboration des règlements, y compris des services de rédaction et des opinions sur la portée de l'autorité réglementaire.

Unité des questions réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

L'Unité des questions réglementaires offre des services de soutien au SCT et à la présidente du Conseil du Trésor (CT). L'unité offre un service aux analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor qui ont besoin de précisions ou de conseils en rapport avec une question de réglementation.

L'Unité des questions réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) assume le rôle et les responsabilités principales suivantes :

- appui la présidente du Conseil du Trésor dans son rôle de membre du CSC et de présidente du CT en rapport avec les questions de réglementation;
- appui les cadres supérieurs du SCT en matière de réglementation ainsi que le bureau du Secrétaire du Conseil du Trésor pour sa participation au Comité des sous-ministres sur la réglementation et la gouvernance;
- fournit des conseils et des orientations portant sur les questions de réglementation au sein du SCT;
- conseille les autres ministères gouvernementaux, conformément au mandat général du SCT touchant le bon gouvernement et l'établissement de rapports à l'intention du Parlement.

Chaque semaine, l'Unité des questions réglementaires fait parvenir aux analystes du SCT l'ordre du jour du CSC pour les mettre au courant des dossiers de réglementation proposés par leurs ministères ou organismes de portefeuille. L'Unité des questions réglementaires prépare un document d'information à l'intention de la présidente pour la sensibiliser aux dossiers susceptibles de soulever certaines préoccupations. Les analystes de programme du SCT sont priés de faire part à l'analyste de l'Unité des questions réglementaires des enjeux particuliers à inclure dans la note du CSC. Les présentations au Conseil du Trésor qui contiennent une recommandation au GEC et devant être approuvés par le CSC (contrairement aux présentations dont le CT agit en tant que CPC) figureront à l'ordre du jour du CSC treize (13) jours civils suivant la réunion du CT.

ANNEXE 4

Historique des consultations consacrées au *Règlement sur les passages à niveau*

Des consultations sur le projet de règlement sur les passages à niveau ont eu lieu avec de multiples intervenants depuis que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* a été adoptée en 1989. De nombreuses options ont été envisagées.

La première proposition, le projet de *règlement sur les passages à niveau 88-999 (CG-1)*, a été publiée dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* le 24 décembre 1988. Elle comportait une brève norme technique. Un grand nombre de réserves ont été émises et il a donc fallu lui apporter d'importantes révisions.

Cela a rapidement été suivi par plusieurs projets complémentaires et des consultations en 1989 et 1990, notamment avec le ministère des Transports de chaque province, l'Association des chemins de fer du Canada et les compagnies de chemin de fer qui en sont membres, et la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et de nombreuses municipalités qui en sont membres.

La réglementation de la sécurité aux passages à niveau s'est avérée plus complexe que ce que l'on prévoyait, en raison du grand nombre d'intervenants, notamment des compagnies de chemin de fer, des administrations routières provinciales et municipales, des propriétaires de chemins privés et des propriétaires de terrains attenants et les associations qui les représentent, sans oublier la foule de facteurs qui entrent en ligne de compte dans la gestion de la sécurité à chaque passage à niveau.

Pour simplifier les choses, les devis techniques relatifs à la construction, à l'inspection, à l'essai et à l'entretien ont été insérés dans un manuel distinct qui devait être incorporé par renvoi dans le règlement.

Un projet de *Manuel de construction, de modification et d'entretien des passages à niveau* contenant des exigences en matière de sécurité et des pratiques recommandées ainsi que des renseignements généraux sur chacune des exigences en matière de sécurité a été terminé en juin 1993 et distribué aux intervenants pour qu'ils formulent leurs observations.

Des consultations suivies intéressant les nombreux intervenants et qui ont abouti à de multiples révisions se sont poursuivies en 1994 et 1995. Compte tenu des préoccupations des intervenants suscitées par le manque de clarté du manuel quant à la distinction entre les normes prescrites et les pratiques recommandées, une proposition remaniée a été préparée qui ne contenait que les normes techniques obligatoires proposées, les procédures d'exploitation et d'entretien et les impératifs d'inspection et d'essai tels qu'ils avaient évolué au cours des consultations tenues jusque-là.

Néanmoins, en avril 1996, à l'issue d'une réunion des intervenants à Ottawa, bon nombre des problèmes des intervenants sont demeurés sans solution en ce qui concerne les normes, les responsabilités et le besoin du règlement sur les passages à niveau, et le Ministère n'était pas prêt à aller de l'avant avec le *Règlement sur les passages à niveau* tel qu'il avait évolué jusque-là, avant d'avoir trouvé un moyen plus efficace de régler les questions en suspens.

En août 1996, l'Association des chemins de fer du Canada a adressé une présentation détaillée par écrit faisant état de ses principales préoccupations à l'égard des exigences proposées, ainsi que des problèmes détaillés au sujet de beaucoup des exigences précises.

Transports Canada a répondu en ces termes à l'ACFC :

« Depuis votre présentation, les préoccupations soulevées par la clarté entre les normes prescrites et les pratiques recommandées ont abouti à une nouvelle proposition de créer un document distinct de normes techniques qui ne contiendra que les exigences qui seront prescrites par le règlement. Le document sur les normes techniques sera incorporé intégralement par renvoi dans le règlement. »

Toutefois, durant la même période, les révisions apportées à la *LSF* découlant des recommandations de l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* de 1995 ont été mises en veilleuse suite à plusieurs graves accidents ferroviaires, en attendant un examen plus approfondi de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* lancé par le ministre des Transports, et il en est allé de même du projet de règlement sur les passages à niveau.

Ce deuxième examen de la *LSF* a nécessité de nombreuses consultations sur les questions de sécurité ferroviaire qui ont fini par aboutir à d'importantes révisions de la *LSF* en 1999 qui traitaient de la sécurité aux passages à niveau, notamment de la création d'obligations d'un système de gestion de la sécurité pour les compagnies de chemin de fer, du remaniement de l'article 11 de la *LSF* au sujet des travaux d'ingénierie aux passages à niveau, de l'ajout de l'article 23.1 traitant des normes prescrites pour les passages à niveau afin d'éliminer le sifflement des trains et de l'article 26.2 obligeant les usagers de la route à céder le passage aux matériels ferroviaires aux passages à niveau sous réserve que le matériel ferroviaire avertisse les automobilistes suffisamment à l'avance de son approche.

Ces nombreuses consultations sur la *LSF* ont également abouti à la création du nouveau Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF) sous l'égide du ministre des Transports en guise de tribune libre où aborder les grandes questions de sécurité ferroviaire et d'environnement, comme le projet de règlement sur les passages à niveau.

ANNEXE 5

LISTES DES INTERVENANTS POUR LE RÈGLEMENT CONCERNANT LE CONTRÔLE D'ACCÈS ET LE RÈGLEMENT CONCERNANT LES PASSAGES À NIVEAU

Groupe de travail sur les intrus (liste des participants)

- [Transports Canada](#)
 - [Conseils et Vérification Canada](#)
 - [Compagnies de chemin de fer](#)
 - [Syndicats de cheminots](#)
 - [Conseil canadien de la sécurité](#)
 - [Fédérations](#)
 - [Police](#)
 - [Office des transports du Canada](#)
 - [Ministères provinciaux des transports](#)
 - [Transport Québec](#)
 - [Autres ressources](#)
-

Transports Canada

- Fred Rose (chef des infrastructures, président du groupe de travail)
 - Mark Zadarnowski (ingénieur principal des emprises, chargé de projet du groupe de travail)
 - Bernard Parent (chef, Consultations)
 - Gary Drouin (administrateur national, Direction 2006)
 - René Turgeon (ingénieur des installations ferroviaires)
 - Blair Raitt (gestionnaire d'examen des systèmes de sécurité)
 - Ryan Rickard (coordonnateur des évaluations environnementales)
 - Helen Pierre (avocate générale)
 - Madeleine Mercier (conseillère législative)
 - Louis Gautier (avocat)
-

Conseils et Vérification Canada

- Karen Walker (conseillère principale – REIR)
-

Compagnies de chemin de fer

- Jim Kienzler (Chemin de fer Canadien Pacifique)
- Lynda Macleod (Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada)

- Mike Lowenger (Association des chemins de fer du Canada)
 - Mike Regimbal (Association des chemins de fer du Canada)
 - Dan Di Tota (Opération Gareautrain)
 - Kevin Campbell (GO Transit)
 - Ranald MacDonald (VIA Rail)
 - Robert Rivest (VIA Rail)
-

Syndicats de cheminots

- Ken Deptuch (Fraternité des préposés à l'entretien des voies)
 - George Hucker (Fraternité des ingénieurs de locomotives)
 - Glenn King (Travailleurs unis des transports)
-

Conseil canadien de la sécurité

- Émile Thérien (Conseil canadien de la sécurité)
-

Fédérations

- Jennifer Fellows (Fédération canadienne de l'agriculture)
 - David Campbell (Fédération canadienne des municipalités)
 - Cathy Coulthard-Dewey (canton de Bathurst-Burgess-Sherbrooke)
 - Peter Jeffery (Fédération ontarienne de l'agriculture)
-

Police

- Serge Meloche (Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada)
 - Michael Melanson (Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada)
 - Gerry Moody (Chemin de fer Canadien Pacifique)
 - W.J. (Bill) Law (Chemin de fer Canadien Pacifique)
-

Office des transports du Canada

- Paul Lacoste (Services d'ingénierie et d'environnement)
-

Ministères provinciaux des transports

- Joe Bucik (ministère des Transports de l'Ontario)

Transport Québec

- Alain Bérubé (ministère des Transports du Québec)

Autres ressources

- Lori Byers (ministère des Affaires municipales et du Logement)
- Diana Summers (Ontario Good Roads Association)
- Brian Knox (ingénieur de la voirie du comté de Bruce)
- Raynald Bélanger (Agence métropolitaine de transport)
- Rod Sanderson (ville de Chilliwack)
- Julie Mcardle (ministère des Affaires municipales et du Logement)

Groupe de travail – Règlement concernant les passages à niveau (liste des participants)



-
- [Transports Canada](#)
 - [Compagnies de chemin de fer](#)
 - [Syndicats de cheminots](#)
 - [Administrations routières](#)
 - [Représentant d'association](#)
 - [Ressources](#)

Transports Canada

- M. Mike Coghlan – Directeur, Ingénierie, président du groupe de travail
- M. Pierre Delorme – Chef, Santé, sécurité et sûreté, Direction de l'exploitation
- M. Bruce Kavanagh – Gestionnaire de l'ingénierie, région des Prairies et du Nord
- M. Daniel Lafontaine – Chef, Passages à niveau, Direction de l'ingénierie

Compagnies de chemin de fer

- M. Mike Lowenger – Vice-président, Association des chemins de fer du Canada
- M. Jim Kienzler – Directeur, Règles et Affaires réglementaires, Chemin de fer Canadien Pacifique
- M. Don Watts – Gestionnaire des systèmes – Affaires de sécurité et de réglementation, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada
- M. Ranald A. MacDonald – Gestionnaire, Planification des transports, VIA Rail

Syndicats de cheminots

- M. Gary Housch – VP – Service législatif, Fraternité des préposés à l'entretien des voies
- M. George Hucker – VP et représentant législatif, Fraternité des ingénieurs de locomotives
- M. Glenn King – Vice-président – Commission législative de l'Ontario, Travailleurs unis des transports
- M. John Platt – Représentant international, Fraternité internationale des ouvriers en électricité

Administrations routières

- M. Bernard Royer – Ingénieur – Service du transport ferroviaire, ministère des Transports du Québec
- M. Oulton (Ben) Roger – Directeur – Ingénierie de la circulation, ministère de la Voirie et des Transports du Manitoba
- M. Ken Becking – Ingénieur de comté – Comté de Renfrew, Municipal Engineers Association of Ontario
- M. David Campbell – Analyste principal des politiques, Fédération canadienne des municipalités
- M. Sinclair Harrison – Président, Saskatchewan Association of Rural Municipalities
- M^{me} Jennifer Fellows – Analyste des politiques, Fédération canadienne de l'agriculture
- M. Rod Sanderson – Gestionnaire, Transports et drainage, ville de Chilliwack

Représentant d'association

- Mr. Émile Thérien – Président, Conseil canadien de la sécurité

Ressources

- M. Glen Furtado – Gestionnaire de programme, Routes et éducation, Association des transports du Canada
- M. Stephen Laskowski – Directeur, Élaboration des politiques, Alliance canadienne du camionnage

ANNEXE 6

MANDAT DU CCSF

Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF)

PRÉAMBULE : Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF) a discuté du présent projet de mandat et l'a modifié en conséquence lors de sa séance inaugurale.

Table des matières :

- I. [Autorité et attributions](#)
- II. [Objectifs](#)
- III. [Portée](#)
- IV. [Membre](#)
- V. [Organisation, rôles et attributions](#)
- VI. [Fréquence des séances](#)
- VII. [Processus](#)
- VIII. [Administration](#)

MANDAT

I. AUTORITÉ ET ATTRIBUTIONS

Le Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire (CCSF) est institué sous l'égide du ministre des Transports (le Ministre) en guise de tribune libre où aborder les grandes questions de sécurité ferroviaire et d'environnement.

II. OBJECTIFS

Le CCSF poursuit les objectifs suivants :

1. communiquer au Ministre, au Ministère et à la Direction de la sécurité ferroviaire de Transports Canada (TC) l'avis des parties concernées par les décisions de sécurité ferroviaire et d'environnement, notamment en ce qui touche à la promulgation de nouveaux règlements, à la révision ou la révocation de règlements existants, ou à la mise en évidence de solutions de rechange, dans la recherche d'une plus grande sécurité ferroviaire au Canada;
2. entretenir le dialogue sur les questions de la sécurité ferroviaire et les interventions possibles en la matière, et rechercher activement de nouvelles voies d'amélioration de la sécurité ferroviaire au Canada.

III. PORTÉE

Les consultations du CCSF viseront principalement les questions de surveillance de la sécurité ferroviaire et de l'environnement découlant de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. À l'occasion, le CCSF étudiera des questions de sécurité en matière de transport ferroviaire relevant d'autres régimes de réglementation. Dans ce contexte, on entend par "consultations" l'ensemble des communications libres, actives, directes et bilatérales qui permettent aux membres du CCSF d'approfondir leur compréhension des questions de sécurité ferroviaire. Ces consultations feront profiter le Ministre, le Ministère et la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC, ainsi que

l'industrie de points de vue nouveaux et leur permettront de prendre des décisions plus éclairées sur des questions touchant la sécurité ferroviaire et l'environnement.

IV. MEMBRE

Peut être membre du CCSF tout particulier ou regroupement ayant un intérêt reconnu dans le domaine de la sécurité ferroviaire et souhaitant participer à ses activités. Chaque compagnie de chemin de fer, association et organisation intéressée, ainsi que les groupes ayant un intérêt reconnu pour la sécurité ferroviaire sont invités à y nommer un membre et un remplaçant pour les représenter.

V. ORGANISATION, RÔLES ET ATTRIBUTIONS

A. Le représentant du Ministre préside le CCSF. Le président a la responsabilité de convoquer les réunions du CCSF, de présider à leur bon déroulement, de former les groupes de travail et de veiller au bon fonctionnement du comité dans son ensemble.

B. Le président a pour adjoint un secrétaire exécutif qui a pour rôle de veiller au traitement approprié de l'information, de la documentation, de la correspondance et des rapports reliés aux activités du CCSF et de ses groupes de travail.

C. Un comité de direction est institué aux fins suivantes :

1. examiner et classer par ordre de priorité les questions reliées à la sécurité ferroviaire en vue de leur soumission aux discussions en séance plénière;
2. examiner les comptes rendus produits par les groupes de travail et les transmettre au comité plénier;
3. réviser les progrès des groupes de travail et autoriser des modifications provisoires au Mandat, au nombre de membres, etc. et faire rapport de ces changements au comité plénier;
4. établir le programme des activités du CCSF.

Le comité de direction doit au moins compter les membres suivants :

1. le président du CCSF, qui préside aux réunions du comité de direction;
2. un membre du CCSF, et son suppléant, nommé pour représenter les compagnies de chemin de fer;
3. un membre du CCSF, et son suppléant, nommé pour représenter les syndicats et associations de cheminots;
4. un membre du CCSF, et son suppléant, nommé pour représenter le public;
5. un membre du CCSF, et son suppléant, nommé pour représenter d'autres paliers de gouvernement;
6. un membre du CCSF nommé pour représenter la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC;
7. le Secrétaire exécutif du CCSF;
8. un membre du CCSF, et son suppléant, nommé pour représenter la communauté de l'Environnement.

* Chaque membre du CCSF, à l'exception du président et du secrétaire administratif, siège au comité pour un mandat de deux (2) ans.

D. Les membres du CCSF ont pour attributions de :

1. soumettre au comité de direction les questions de sécurité ferroviaire/environnement à examiner en séance plénière;

2. faire profiter les débats du CCSF de leurs compétences particulières et de leurs opinions éclairées, dans l'intérêt de la sécurité ferroviaire;
3. assurer la liaison, lorsqu'il y a lieu, entre le CCSF et leurs entreprises, regroupements, associations et organismes respectifs;
4. analyser les rapports des groupes de travail.

E. À sa discrétion et s'il le juge pertinent, le président du CCSF peut former des groupes de travail pour étudier des questions précises reliées à la sécurité ferroviaire et faire rapport sur ces questions en séance plénière. Au moment de leur formation, les groupes de travail se voient attribuer des mandats clairs et des calendriers précis.

Les groupes de travail sont présidés par des directeurs de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC ou par leurs remplaçants. Lorsque le président d'un groupe de travail le juge utile ou nécessaire, il peut faire siéger à son groupe des experts du domaine concerné (qui peuvent être autres que des membres du CCSF) désignés par leurs regroupements pour représenter les compagnies de chemin de fer, les syndicats d'employés de chemins de fer, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de TC ainsi que d'autres intérêts, notamment des conseillers juridiques et des experts financiers.

Le président de chaque groupe de travail présente régulièrement au comité de direction du CCSF un état d'avancement des travaux de son groupe. Dans le même ordre d'idées, les membres d'un groupe de travail tiennent régulièrement au courant de l'état d'avancement des travaux de leur groupe les parties qui les y ont nommés en vue de les représenter.

F. Un facilitateur pourrait être présent aux séances du CCSF et des groupes de travail dans le but de conseiller le président sur les processus de consultation et de réglementation.

VI. FRÉQUENCE DES SÉANCES

A. Le CCSF tient séance plénière au moins deux fois par an en vue de :

1. discuter du plan de surveillance de la réglementation de la sécurité ferroviaire de la Direction générale de la Sécurité ferroviaire de TC pour les mois à venir, sans se limiter pour autant aux seules activités prévues qui ont un lien avec le processus réglementaire;
2. fournir aux intervenants de l'industrie une tribune pour la présentation de leurs plans d'orientation stratégique pour les mois à venir en matière de sécurité ferroviaire, sans se limiter pour autant aux seules activités prévues qui ont un lien avec le processus réglementaire;
3. mettre en évidence les questions de sécurité ferroviaire et d'environnement naissantes et méritant une intervention sur le plan de la réglementation, de la normalisation ou de l'orientation générale, et discuter des voies d'action éventuelles;
4. rendre compte de l'état d'avancement des travaux du CCSF et de ses groupes de travail.

B. Le président du CCSF peut convoquer des réunions intermédiaires s'il en voit la nécessité.

C. Le comité de direction du CCSF se réunit au besoin, mais de toute façon au moins deux fois par an, habituellement un mois avant la tenue des séances plénières semestrielles, afin de :

1. passer en revue l'état des activités courantes du CCSF et de ses groupes de travail;
2. réviser et établir par ordre de priorité les nouvelles questions ayant trait à la sécurité ferroviaire et à l'environnement soumises à l'attention du CCSF;
3. examiner les comptes rendus des groupes de travail;
4. établir l'ordre du jour des séances semestrielles.

D. Les groupes de travail se rencontrent aussi souvent que le justifie l'accomplissement de leur mandat.

VII. PROCESSUS

A. Un membre du CCSF ou tout autre intervenant souhaitant s'adresser au CCSF relativement à une question de sécurité ferroviaire ou d'environnement, ou en débattre devant celui-ci, doit exposer le problème par écrit et en saisir le comité de direction un mois avant la date fixée pour la prochaine réunion de celui-ci.

B. Le comité de direction examine et classe par ordre de priorité les questions qui lui sont soumises et les porte à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière du CCSF.

C. Les questions de sécurité ferroviaire et d'environnement figurant à l'ordre du jour sont abordées en séance plénière, laquelle doit notamment exposer :

1. la nature du problème tel qu'il a été soumis au comité de direction;
2. les moyens d'action qui ont pu déjà avoir été pris à ce jour par l'industrie ou par l'organisme de réglementation en vue d'apporter une solution au problème;
3. l'opportunité, pour l'industrie ou l'organisme de réglementation, de déployer des moyens d'action nouveaux ou supplémentaires;
4. la nécessité, pour le CCSF, de recueillir plus d'information sur la question;
5. advenant qu'une action soit justifiée par l'industrie ou l'organisme de réglementation, le Ministère recevrait un tel conseil.

D. Le président du CCSF, conseillé par le Comité, formerait un groupe de travail pour faciliter la consultation sur un problème particulier de la sécurité ferroviaire et d'environnement. Ce dernier aurait un mandat incluant le temps et les fonds alloués ainsi que le personnel nécessaire pour entreprendre un tel travail.

E. Les groupes de travail :

1. caractérisent les problèmes de sécurité ferroviaire/d'environnement qui leur sont confiés, entre autres, en remontant aux causes, en brossant un état de la situation courante et en délimitant la portée du problème;
2. établissent les façons possibles de solutionner les problèmes;
3. analysent les coûts associés à chacune des solutions préconisées, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif;
4. classent les solutions proposées en fonction des critères d'analyse susmentionnés;
5. dressent le compte rendu de l'information recueillie et analysée aux points 1 à 4 susmentionnés, en soulignant les éventuels points de désaccord;
6. soumettent le compte rendu de leur analyse au comité de direction pour examen en séance plénière.

F. Le comité de direction examine le compte rendu du groupe de travail et, pour faciliter sa tâche, il peut demander à ce dernier un complément d'information ou des éclaircissements. Le comité de direction transmet le compte rendu du groupe de travail au plénier. Par la suite, le compte rendu est transmis au Ministère.

G. Le Ministère prend en considération le compte rendu que lui transmet le CCSF, décide de la solution à réserver au problème et informe le CCSF de ses conclusions.

H. Le Ministère peut également décider de :

1. résoudre le problème par les moyens habituels et les protocoles déjà établis au sein du Ministère;
2. renvoyer le problème au CCSF en aiguillant ce dernier sur les suites à donner;
3. confier le traitement du problème au secteur privé;
4. mettre le problème en suspens.

I. Lorsque la décision du Ministère favorise l'établissement (ou la révision) d'un règlement, ou si l'industrie ferroviaire propose une règle, les chemins de fer engagent le CCSF dans le processus.

J. Lorsque la décision est d'élaborer un nouveau règlement ou de modifier un règlement existant par l'entremise du CCSF, un groupe de travail est institué dans le but d'alimenter le processus réglementaire ministériel en aidant notamment à :

1. la formulation de la version préliminaire des instructions et des objectifs visés par le règlement préconisé;
2. la rédaction d'un énoncé préliminaire des incidences des dispositions préconisées sur la réglementation en place;
3. l'examen et la résolution des questions soulevées dans le cadre de la consultation;
4. l'examen de la rédaction des documents de loi.

K. Le président du groupe de travail assure la liaison nécessaire entre le groupe de travail et le Ministère pour ce qui est du respect de la procédure de traitement et d'adoption du règlement ou amendement préconisé.

VIII. ADMINISTRATION

A. Les séances du CCSF ont lieu en des endroits et à des dates raisonnables, signifiés par préavis raisonnable.

B. TC assure les services de soutien et de secrétariat du CCSF et de ses groupes de travail, en l'occurrence :

1. un service central de communications pour le CCSF, le comité de direction, les groupes de travail et les membres dans les deux langues officielles;
2. la production et la distribution de l'ordre du jour des réunions, et des documents s'y rapportant;
3. la consignation, la transcription et la diffusion des comptes rendus des séances, y compris des décisions rendues;
4. la diffusion des comptes rendus auprès des intéressés;
5. la tenue des dossiers officiels des activités du CCSF;
6. la réservation des salles de réunion;
7. la prise en charge des services de traduction;
8. la tenue à jour des listes de membres du CCSF et autres intervenants dans le domaine de la sécurité ferroviaire;
9. l'actualisation de la base de données de consultation du Bureau du conseil privé (BCP) et du site web de TC en ce qui concerne les activités consultatives du CCSF.

ANNEXE 7

STATISTIQUES – ARTICLE 31 DE LA LSF

Region	2003				2004				2005				2006		Regional Totals		
	Operations	Equipment	Infrastructure	Crossing	Operations	Equipment	Infrastructure	Crossing	Operations	Equipment	Infrastructure	Crossing	Operations	Equipment		Infrastructure	Crossing
Atlantic	1	0	1	0	0	0	1	0	0	2	1	2	0	0	1	1	10
HQ	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4
Ontario	2	5	12	3	4	2	1	0	5	4	1	1	0	0	2	1	43
Pacific	1	1	5	4	2	1	6	7	7	2	4	12	5	1	9	23	90
PNR	3	0	5	3	1	1	0	4	3	0	1	4	1	0	4	5	35
Quebec	1	3	5	2	0	0	5	3	0	0	2	1	2	3	2	3	32
Total	9	10	28	12	7	4	13	14	16	8	9	20	9	4	18	33	214

1 trespassing Notice in Quebec in 2003 included in Infrastructure data

Operations	41
Equipment	26
Infrastructure	68
Crossing	79
	214

ANNEX 7
STATISTICSISTICS s.31 RSA

ANNEXE 8

FORMATION DES INSPECTEURS DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Aperçu du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire

Table des matières

- A. Introduction
 - I. Objet
 - II. Portée
 - III. Principes directeurs
- B. Rôles et responsabilités
- C. Situation actuelle
 - Cours dispensés durant l'EF 2003-2004
 - Critères décisionnels
- D. Autres activités connexes du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire

Appendices

- A – Politique de formation technique/réglementaire sur la sécurité ferroviaire
- B-1 – Mandat du Comité national de formation sur la sécurité ferroviaire
- B-2 – Mandat du Comité directeur de la formation
- B-3 – Responsabilités de formation en matière de vérifications et d'assurance de la qualité
- B-4 – Rôles et responsabilités des directions de l'exploitation, du matériel et de l'ingénierie

A. INTRODUCTION

I. Objet

Cet aperçu énonce les rôles et les responsabilités du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire, des secteurs fonctionnels et des clients régionaux; il indique les priorités à court et à long terme et établit des liens avec le plan stratégique de la sécurité ferroviaire au cours des trois à quatre prochaines années.

II. Portée du Programme national de formation

Le Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire (annexe A) définit les responsabilités du programme. Ce programme établit les compétences propres à une fonction et à un emploi. Les profils de poste (compétences et descriptions de travail selon la NGC) fixent les compétences, les connaissances techniques et les connaissances de la réglementation que doivent posséder tous les titulaires des postes techniques qui appuient des programmes de sécurité ferroviaire.

III. Principes directeurs du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire

1. Toutes les personnes qui appuient le programme de sécurité ferroviaire doivent acquérir ou maintenir un niveau de compétences, d'aptitudes et de connaissances pour demeurer crédibles et professionnelles.
2. Chaque ISF a droit à des données d'actualité par le biais de diverses possibilités d'apprentissage.
3. Il faut promouvoir l'uniformité dans l'interprétation des règlements et l'exécution des programmes.
4. Il faut prévoir des normes uniformes pour l'agrément des inspecteurs de la sécurité ferroviaire.
5. Il faut leur offrir un milieu de travail stimulant.

B. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Présentation du processus

Chaque élément de la structure de la sécurité ferroviaire/transports terrestres joue un rôle dans le Programme national de formation en contribuant aux exigences spécifiques en matière de formation. Généralement, le secteur fonctionnel procède à l'examen des régions pour déterminer le niveau de formation que doivent posséder les inspecteurs. Cette formation peut être propre à la fonction ou avoir une application interfonctionnelle (p. ex. le *Règlement d'exploitation ferroviaire* du Canada est exigé par les directions de l'exploitation et de l'ingénierie). Par ailleurs, il se peut qu'une formation propre à une région soit exigée. La région déterminera cette formation en donnant un préavis à la direction fonctionnelle de l'administration centrale de même qu'au Programme national de formation afin d'en assurer le suivi et à des fins d'information.

Le financement de l'élaboration ou du déroulement de la formation peut être perçu comme un continuum dont une extrémité est entièrement financée par la région et l'autre, entièrement financée par le Programme national de formation. Dans tous les cas, chaque région et direction est responsable des frais de voyage et d'hébergement de ses participants qui suivent des cours de formation.

I. Comité national de formation sur la sécurité ferroviaire (CNFSF) – Mandat (annexe B-1)

Le CNFSF se compose de représentants des régions et de l'administration centrale. Leur fonction primordiale consiste à formuler des recommandations à l'intention du Comité directeur de formation sur la sécurité ferroviaire au sujet de la formation technique et réglementaire et de contribuer à l'élaboration des compétences propres à une fonction et à un emploi. Le comité se réunit tous les trimestres.

II. Comité directeur de formation sur la sécurité ferroviaire (CDFSF) – Mandat (annexe B-2)

Le comité directeur se réunit chaque trimestre pour analyser les recommandations du CNFSF et contribuer à l'orientation du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire.

III. Direction de la vérification et de l'assurance de la qualité (DVAQ) (annexe B-3)

Le rôle de la Direction de la vérification et de l'assurance de la qualité consiste à offrir des possibilités d'apprentissage techniques et réglementaires uniformes et de qualité supérieure à ceux et celles qui appuient le programme de sécurité ferroviaire. La DVAQ est également responsable de la *LSF*, de la Politique de contrôle de la conformité et du Manuel de l'inspecteur, du Programme de l'observateur ministériel, des techniques d'enquête et de la formation sur les vérifications du SGS.

IV. Directions de l'exploitation, de l'équipement et de l'ingénierie (ASRC, ASRE) (annexe B-4)

Les directions fonctionnelles, moyennant la contribution des régions, sont chargées de déterminer les besoins en matière de formation technique et de trouver les ressources nécessaires à cette formation. Les ressources peuvent englober les coûts d'élaboration ou de déroulement des programmes.

V. Direction de l'analyse et du rendement des programmes (ASRD)

Appuie le Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire par le biais de mesures du rendement et d'analyses à l'aide d'indicateurs fournis par le Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire. L'ASRD assure également le suivi et prépare des rapports sur les coûts qui se rattachent à la formation technique et réglementaire pour chaque cours.

VI. Bureaux régionaux de la sécurité ferroviaire et des transports terrestres (annexe B-4)

Le personnel régional représente la majeure partie des clients du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire. Chaque région est chargée de dispenser aux participants et, au besoin, d'assumer une part des coûts des programmes lorsque le programme est dispensé dans la région. Les bureaux régionaux doivent déterminer les besoins particuliers et uniques en matière de formation et en aviser la direction fonctionnelle compétente à l'administration centrale de même que le Programme national de formation.

C. EXERCICE FINANCIER 2003-2004

I. Au cours de l'EF 2003-2004, les cours suivants ont été dispensés :

I. Cours d'orientation sur la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* à l'intention des nouveaux employés – Cette prescription incontournable du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire porte sur l'historique de la sécurité ferroviaire au Canada, sur l'établissement des lois et des règlements, sur chaque article de la *LSF* et sur la Politique de contrôle de la conformité en matière de sécurité ferroviaire et le Manuel de l'inspecteur.

II. Cours de recyclage sur la *Loi sur la sécurité ferroviaire* – Il s'agit d'une version condensée du cours d'orientation destiné aux nouveaux employés qui comporte des

modules sur le Tribunal d'appel des transports du Canada et le cadre intégré de gestion des risques.

III. Vérificateur de SGS – Décrit le *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* (SGS) et l'utilisation des procédures de vérification pour déterminer le respect du *Règlement sur le SGS*.

IV. Vérificateur responsable du SGS – Identique au cours de vérificateur du SGS qui met l'accent sur les compétences et les ensembles de compétences que doit posséder celui ou celle chargé de mener une vérification.

V. Santé et sécurité au travail – Permet d'acquérir une connaissance approfondie de la partie II du *Code canadien du travail*, du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (trains)* et du *Règlement sur les comités et les représentants de la santé et de la sécurité au travail*.

VI. Observateur ministériel – Permet aux participants de découvrir le Manuel de politiques et de procédures, les PE, les directives fonctionnelles, l'AIPRP, et comporte un exposé donné par un enquêteur du Bureau de la sécurité des transports qui explique aux participants la façon dont ils pourront assumer le rôle d'observateur ministériel dans le cadre d'une enquête du BST.

VII. Règlement de l'exploitation ferroviaire du Canada – En général, ce cours de formation a pour objet d'inculquer des connaissances sur le *Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada* (REF) et sur l'application et les différences d'application par le CN et le CFCP. Par le biais d'exposés, d'études de cas, d'exercices et d'échange d'informations, ce cours aide les participants à mieux comprendre nos responsabilités en ce qui concerne la sécurité de l'exploitation ferroviaire.

VIII. Règlement sur la sécurité de la voie – En général, ce cours de formation inculque des connaissances sur le *Règlement sur la sécurité de la voie* de Transports Canada. Après avoir suivi ce cours, les participants sont en mesure d'interpréter et d'appliquer le *Règlement sur la sécurité de la voie* pour inspecter les voies, consigner les défauts et prendre les mesures correctrices nécessaires.

LSF = *Loi sur la sécurité ferroviaire*

PCC/MI & CI = Politique de contrôle de la conformité et Manuel de l'inspecteur et Cadre intégré (gestion des risques/mesure du rendement)

Vérification = Vérificateur du Système de gestion de la sécurité ferroviaire

Vérificateur responsable = Vérificateur responsable du Système de gestion de la sécurité ferroviaire

S&C = Signaux et communications

Loco = Normes sur les locomotives

Pont = Rudiments des inspections des ponts ferroviaires

SST = Santé et sécurité au travail

CALENDRIER

II. Critères décisionnels – Priorités

Les priorités du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire sont déterminées par :

1. Les besoins ministériels – par exemple, le Manuel de l'observateur ministériel, d'autres politiques
2. Obligations juridiques
 1. Présentation des documents du cours – par exemple, lois, règlements, règles
 2. Instantanéité de l'impact
3. Compétences nécessaires – inspecteurs de la sécurité ferroviaire
4. Formation de recyclage nécessaire – d'après un cycle triennal convenu par le comité directeur

Les prescriptions en matière de formation sont également dictées par les besoins de l'employé dans le domaine et par une analyse des besoins. Ce processus a pour but de déterminer l'impact, le rendement et l'apprentissage qui est nécessaire pour savoir si la situation de formation ou une autre méthode d'acquisition des connaissances permettra de répondre aux besoins.

D. Autres activités connexes du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire

1. Nomination d'un groupe de travail de personnes qualifiées – ce groupe a été constitué pour établir les facteurs qui font qu'une personne possède les compétences nécessaires pour être désignée comme inspecteur de la sécurité ferroviaire. Certains éléments du rapport final (c.-à-d. les questions désignées) ont été analysés et approuvés par le CHDSF. Parmi les autres domaines qui auront un profond impact sur le programme de formation, il faut mentionner :

1. la détermination des conditions préalables (prescriptions incontournables) avant la désignation d'une personne;
2. un programme structuré de formation en cours d'emploi.

Politique de formation technique/réglementaire sur la sécurité ferroviaire

1) **Objet** – Ce document expose la politique de formation technique qui s'applique aux employés de la sécurité ferroviaire.

2) **Portée** – La politique s'applique à la formation que doivent suivre les employés de la sécurité ferroviaire pour exercer leurs fonctions avec succès. Elle traite des sujets suivants :

- philosophie de formation;
- engagement à l'égard de la formation;
- catégories de formation;
- perfectionnement de la formation;
- évaluation de la formation;
- informations sur la formation;
- date d'entrée en vigueur.

3) **Philosophie de formation** – Les employés sont une précieuse ressource dont le perfectionnement continu revêt de l'importance. Conformément aux principes et aux priorités de Transports Canada, cette politique traduit notre engagement à renforcer les compétences professionnelles des employés de la sécurité ferroviaire et à favoriser l'épanouissement personnel et l'efficacité par une formation et un perfectionnement professionnel permanents.

4) **Engagement à l'égard de la formation** – Les responsabilités de la Direction générale de la sécurité ferroviaire en matière de formation sont assumées par :

- le directeur général, chargé d'assurer l'intégrité des programmes de sécurité ferroviaire à l'échelle nationale;
- les directeurs de l'administration centrale, chargés d'élaborer des normes nationales pour la formation spécialisée et technique et d'appuyer la formation non technique supplémentaire;
- les directeurs régionaux et leurs équipes de gestionnaires, qui sont chargés d'assurer que leurs employés possèdent toutes les qualifications voulues pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- le gestionnaire du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire (PNFSF), chargé de planifier, d'élaborer et de coordonner la mise en place du programme de formation et de perfectionnement sur la sécurité ferroviaire;
- les employés de la sécurité ferroviaire, partenaires d'un milieu d'apprentissage permanent, chargés de mener à terme la formation nécessaire et de rechercher d'autres possibilités de formation et de perfectionnement.

5) **Catégories de formation** – Les catégories de formation suivantes sont appuyées par le Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire :

- compétences essentielles (publication de TC : TP13194);
- compétences propres à une fonction (*LSF*, vérification, contrôle de conformité);

- compétences propres à un emploi (emploi spécialisé, technique ou non technique de la sécurité ferroviaire).

6) **Perfectionnement de la formation** – La formation sur la sécurité ferroviaire repose sur la norme du Conseil du Trésor qui comprend les éléments suivants :

- analyse des besoins en matière de formation;
- conception du cours;
- déroulement du cours;
- évaluation du rendement de chaque élève et du déroulement du cours;
- validation des résultats par une procédure de rétroaction et de contrôle.

7) **Évaluation de la formation** – La formation sera évaluée régulièrement au moyen d'une rétroaction et d'examens visant à déterminer son efficacité pour répondre aux besoins de la Sécurité ferroviaire en matière de formation. Ceux qui élaborent et qui dispensent la formation procéderont à ces évaluations. Les données recueillies dans le cadre de cette procédure permettront de s'assurer que les modules de formation ont un rapport avec les activités de la Sécurité ferroviaire.

8) **Informations sur la formation** – Une base de données de formation portant sur la formation nationale technique sera mise à jour à l'administration centrale. Les régions seront responsables d'autres profils de formation.

9) **Date d'entrée en vigueur** – Approuvée par le comité directeur du PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE.

Appendice B-1

MANDAT

COMITÉ NATIONAL DE FORMATION SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Approbation du mandat

Nous soussignés approuvons par la présente le mandat annexé.

Représentant du Comité de formation

Date

Représentant du Comité permanent

Date

MISSION

- Promouvoir l'excellence dans l'accomplissement uniforme et efficace des activités de la Sécurité ferroviaire.

Responsabilités du CNFSF

- Élaborer et mettre en œuvre un programme national de formation et de perfectionnement technique axé sur les compétences;
- Recommander les compétences propres à l'emploi pour les postes qui relèvent des programmes de sécurité ferroviaire;
- Recommander les besoins en matière de formation en fonction des compétences;
- Recommander les priorités du programme de formation et de perfectionnement;
- Recommander des stratégies pour répondre aux besoins nationaux en matière de formation;
- Déterminer les sources qui permettent de mener à bien la formation avec efficacité;
- Recommander des stratégies de mise en œuvre de la formation.

Portée

- Le Programme national de formation a pour but de répondre aux besoins des employés de la Sécurité ferroviaire en matière de formation et de perfectionnement technique et réglementaire.

Responsabilisation

- Le CNFSF relève du comité directeur.

Membres

- Les membres du CNFSF sont nommés par les directeurs de l'administration centrale et des régions;
- Le président est nommé par le comité de formation.

Rôles des membres

- Prendre une part active aux activités du CNFSF;
- Faire preuve de respect pour les points de vue et les opinions des autres membres de l'équipe;
- Aider et appuyer le président pour parvenir à des décisions unanimes;
- Exécuter les tâches attribuées;
- Obtenir des renseignements et de l'aide auprès des gestionnaires, selon les besoins;
- Déterminer les ressources qui pourront aider à l'accomplissement des activités approuvées.

Rôle du président

- Piloter les plans de travail approuvés pour atteindre les objectifs fixés;
- Établir les priorités;
- Aviser les membres de la date, de l'heure et du lieu des réunions;
- Favoriser les discussions pour parvenir à des décisions unanimes;
- Consigner les décisions et les mesures au nom du CNFSF.

Rôles des gestionnaires

- Fournir des conseils et des directives sur les méthodes, les pratiques, les politiques et les stratégies de formation aux membres du CNFSF;
- Gérer la coordination, l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les réalisations attendues de la formation que contient le plan de formation;
- Surveiller, rendre compte et formuler des recommandations sur les améliorations relatives à la qualité des réalisations attendues et du programme de formation dans son ensemble;
- Dispenser une formation aux experts en la matière (EM);
- Faire connaître le programme aux intervenants;
- Assurer la logistique des réunions;

- Aider le président à s'acquitter de ses responsabilités.

Grandes questions et mécanisme de règlement des différends

- Lorsque le CNFSF ne parvient pas à un consensus sur une question quelconque, le président en avise le comité directeur.

Fréquence des réunions

- Le CNFSF doit se réunir tous les trimestres. Cette fréquence peut être modifiée en fonction des responsabilités.

Appendice B-2

MANDAT

COMITÉ DIRECTEUR DE LA FORMATION

Objet : assurer la mise en place d'un programme national de formation permanent, détaillé et intégré sur la sécurité ferroviaire qui permet de recruter et de retenir les employés professionnels possédant le maximum de compétences et de connaissances.

Composition : le CDF est présidé par le directeur général de la sécurité ferroviaire et il comprend deux directeurs régionaux et deux directeurs de l'administration centrale, ou leurs substituts, et une personne-ressource.

Responsabilités : le Comité directeur de formation est chargé :

- de créer un climat qui fait de la formation un facteur décisif des programmes de sécurité ferroviaire;
- de surveiller l'élaboration constante, la mise en place et le maintien d'un Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire;
- de fournir des directives au Comité national de formation sur la sécurité ferroviaire pour répondre aux besoins de formation de tous les employés pendant le cycle de vie du programme;
- d'approuver tous les principes et les politiques élaborées pour la formation dans le cadre des programmes de sécurité ferroviaire.

Réunions : des réunions ont lieu tous les trimestres. Le président peut convoquer des réunions spéciales au besoin. Le CDF reconnaît l'importance des communications permanentes, et il maximisera l'utilisation des instruments technologiques existants (vidéoconférence ou audioconférence) pour renforcer les communications dans tout le pays.

Budget : les frais normaux de déplacement qui se rattachent au CDF seront assumés par les directions ou les régions respectives. Toutefois, il se peut qu'à l'occasion on doive encourir des coûts spéciaux (p. ex. des études ou des groupes de travail). Ces coûts seront à la charge du directeur général de la sécurité ferroviaire, qui pourra rechercher une formule de partage des coûts parmi les membres du CDF, le cas échéant.

Appendice B-3
Responsabilités de formation
en matière de vérifications et d'assurance de la qualité

- a) Dispenser un programme de formation uniforme à l'échelle nationale à tous les employés responsables des programmes de sécurité ferroviaire.
- b) Concevoir des stratégies d'évaluation des besoins pour la formation fonctionnelle spécifique.
- c) Évaluer la transmission du savoir et remanier les modules de formation à l'interne ou en s'adressant à des experts-conseils.
- d) Faciliter la contribution des régions et de l'administration centrale à l'orientation du Programme national de formation par l'entremise du CNFSF.
- e) Dispenser une formation sur la Politique de contrôle de la conformité en matière de sécurité ferroviaire et le Manuel de l'inspecteur, en proposant des interprétations et des révisions s'il y a lieu.
- f) Déterminer les possibilités de formation par des évaluations des besoins.
- g) Financer la formation générale en matière de règlements et de politiques (celle qui s'applique à tous les ISF) :
 - (1) Salles nécessaires
 - (2) Agencement nécessaire
 - 1. Matériel audiovisuel
 - (3) Documents de cours
 - 1. Classeurs
 - 2. Documents
 - 3. Stylos et crayons
 - 4. Tableaux à feuilles mobiles
 - (4) Envoi des documents de cours
- h) Élaborer et dispenser un enseignement sur les règlements et les politiques, selon les besoins.
- i) Gérer des contrats en vue d'élaborer et de dispenser la formation selon les besoins.
- j) Fournir des directives aux secteurs fonctionnels au sujet des besoins de formation.
- k) Tenir à jour une base de données centralisée sur toute la formation technique que suivent les employés appuyant le programme de sécurité ferroviaire.
- l) Préparer des rapports trimestriels de formation à l'intention des directeurs des régions et de l'administration centrale.
- m) Consulter les directeurs sur les impératifs de formation.
- n) Faciliter la création de groupes de travail composés d'experts en la matière participant à l'élaboration et à la gestion des cours.
- o) Élaborer des demandes de propositions pour les marchés à l'extérieur.
- p) Concevoir et maintenir les compétences propres à une tâche et propres à un emploi.

- q) Élaborer et tenir à jour des profils pour tous les postes techniques à la Sécurité ferroviaire.
- r) Examiner et évaluer les nouvelles technologies d'apprentissage.
- s) Déterminer l'efficacité de l'utilisation des nouvelles technologies de formation.
- t) Renseigner la haute direction sur ces nouvelles techniques d'apprentissage.
- u) Se tenir en liaison avec d'autres services de formation au sein de TC et du gouvernement fédéral pour établir des pratiques optimales.
- v) Participer aux travaux de comités au sujet de la formation, des compétences et du milieu de la réglementation et des inspections.

Appendice B-4

Rôles et responsabilités

des directions de l'exploitation, du matériel et de l'ingénierie

- a) Participer à la formulation du Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire par le truchement du Comité national de formation sur la sécurité ferroviaire.
- b) Recruter des experts en la matière pour dispenser la formation, s'il y a lieu.
- c) Déterminer, parallèlement aux régions, les impératifs de formation technique.
- d) Déterminer les normes et les critères de certification des ISF des directions de l'exploitation, du matériel et de l'ingénierie (c.-à-d. les cours essentiels que doit suivre un inspecteur pour maintenir ses compétences à jour dans certaines matières désignées).
- e) Actualiser chaque année les critères de certification des ISF.
- f) Actualiser la liste des dispensateurs de formation technique pour la base de données sur la formation.
- g) Demander des cours de formation à l'aide du Formulaire de demande de formation technique.

Rôles et responsabilités

des régions

- a) Adresser une demande de formation au Programme national de formation sur la sécurité ferroviaire.
- b) Fournir les noms des participants.
- c) Fournir des locaux pour le déroulement des cours (y compris l'hébergement, le cas échéant).
- d) Participer à l'élaboration du contenu du cours par un processus d'évaluation/validation et en étant membre du Comité national de formation sur la sécurité ferroviaire.
- e) Recruter des experts en la matière pour élaborer le contenu du cours, s'il y a lieu.
- f) Prévoir une formation technique propre à chaque région.
- g) Aviser les directions fonctionnelles de l'administration centrale des impératifs de formation technique ou des cours de formation technique qui sont dispensés dans telle ou telle région.