

**L'élaboration de règles relatives au temps de travail et
de repos du personnel d'exploitation ferroviaire :
Analyse de cas préparée pour le Comité consultatif sur
l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire***

**Harvey Sims, Sussex Circle
15 août 2007**

Table des matières

Résumé : L'élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire.....	i
1. Introduction.....	i
2. L'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos.....	i
3. Conclusions.....	v
1. Introduction.....	1
2. Façon dont la procédure d'établissement des règles est censée fonctionner	5
2.1 Résumé de la procédure d'établissement des règles.....	5
2.2 Le rôle de la collaboration	7
3. L'élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos : contexte.....	9
4. Élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos : la procédure jusqu'en octobre 2001.....	10
4.1 Chronologie des événements	10
4.2 Évaluation	14
5. Du dépôt des règles à leur entrée en vigueur	15
5.1 Chronologie des événements	15
5.2 Évaluation	20
6. Effondrement de la collaboration entre avril 2003 et février 2004.....	21
6.1 Chronologie des événements	21
6.1.1 Questions litigieuses	21
6.1.2 Du 16 avril au 18 juillet 2003	25
6.1.3 Révision des règles et rejet de cette révision, août 2003 – février 2004.....	28
6.2 Évaluation	34
7. La procédure de révision des règles relatives au temps de travail et de repos et la conjoncture actuelle d'établissement des règles	40
7.1 Chronologie des événements	40
7.1.1 Révisions des règles relatives au temps de travail et de repos, février 2004 à juin 2005	40
7.1.2 La procédure d'établissement des règles – Lignes directrices de Transports Canada.....	48
7.1.3 La procédure d'établissement des règles – Arrêtés pris en vertu de l'article 19	49
7.2 Évaluation	50
8. Conclusions.....	52
Liste des annexes	55

Résumé : L'élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire

1. Introduction

La *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* de 1989 a instauré de nouveaux processus selon lesquels les chemins de fer pouvaient élaborer des règles concernant des questions d'exploitation techniques de leur propre initiative ou en réponse à des directives du ministre des Transports. C'est dans ce cadre qu'avec la collaboration des principaux syndicats du secteur de transport ferroviaire et Transports Canada, les compagnies de chemin de fer ont élaboré le premier ensemble complet de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire du Canada. L'élaboration s'est déroulée sur dix ans à partir de 1993. Les règles ont été approuvées par Transports Canada en 2002 et mises en œuvre en avril 2003.

Après quelques semaines de mise en œuvre, Transports Canada a toutefois fait état de sérieuses réserves sur plusieurs aspects des nouvelles règles et insisté pour que l'industrie modifie ces dernières. Cette décision l'a totalement surprise et a causé une vive tension entre l'industrie et la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada au cours des deux ans où l'industrie a modifié ces règles. Cette tension continue de se faire sentir dans les relations de travail actuelles entre les parties.

Le Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* a commandé la présente étude de cas de l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos. Il a demandé que l'on examine le processus d'établissement des règles et la portée plus grande que cette expérience pourrait avoir.

2. L'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos

L'étude examine d'abord brièvement comment l'établissement de règles est censé se dérouler. Le processus établi par la *LSF* selon lequel il faut élaborer des règles et les soumettre à la décision du ministre est clair, qu'il soit déclenché par le ministre (en vertu de l'article 19 de la *Loi*) ou par l'industrie de sa propre initiative (aux termes de l'article 20). Ce qui semble évident, c'est aussi que les rédacteurs de la *LSF* voulaient que ce processus se déroule dans un esprit de collaboration, malgré le pouvoir décisionnel ultime du ministre.

L'étude relate ensuite les principales étapes de l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos.

i) De 1986 à 1993. Jusqu'à l'accident de train survenu à Hinton en 1986, les heures de travail des cheminots n'étaient pas réglementées. En réponse à la Commission d'enquête sur cet accident, la Commission canadienne des transports a imposé des périodes de repos minimales au personnel d'exploitation en 1987. Lorsque la *LSF* est entrée en vigueur deux ans plus tard, Transports Canada a invité l'industrie à élaborer des règles relatives au temps de travail et de repos (c.-à-d. des règles traitant des heures de service ainsi que des périodes de repos). Le fruit de la réaction des chemins de fer, une règle portant seulement sur les périodes de repos obligatoires, a été approuvé en 1993 à condition que l'industrie élabore une règle relative à la période de travail maximale. Peu après, Transports Canada

a découvert une infraction importante des pratiques de travail sécuritaires concernant des heures de travail excessives et a émis des ordres prescrivant la durée maximale des périodes de travail aux deux compagnies de chemin de fer en contravention. Il a aussi enjoint formellement l'industrie, en vertu de l'article 19 de la *LSF*, de déposer une règle relative aux périodes de travail maximales dans les soixante-dix jours.

Il est vite devenu clair que ce délai était irréaliste, et Transports Canada a accepté de le proroger considérablement. Il a aussi encouragé avec succès les deux principaux syndicats du personnel d'exploitation à participer à l'établissement de ces règles. Un groupe de travail avec des représentants de l'industrie et des syndicats a donc été formé pour élaborer le premier ensemble complet de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire. Il était composé de représentants de l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), du Canadien National (CN), du Canadien Pacifique (CFCP), de la Fraternité des ingénieurs de locomotives (FIL) et des Travailleurs unis des transports (TUT).

ii) De 1993 à octobre 2001. Les membres de ce groupe de travail se sont vite rendu compte qu'ils devaient en savoir plus sur les aspects scientifiques du travail, du repos et de la fatigue, et ont commandé une étude approfondie conçue pour analyser divers moyens de combattre la fatigue des équipes. Compte tenu du délai nécessaire pour la réalisation de cette étude, Transports Canada a accepté de reculer la nouvelle échéance indéfiniment. Les travaux ont donc progressé comme si l'industrie les avait entrepris sous le régime de l'article 20 de la *LSF*.

L'étude (connue comme le projet CANALERT) a été conçue en 1994 et réalisée en 1995, et le rapport final a été distribué en 1996.

Le groupe de travail s'est reformé en 1997 et a travaillé aux règles relatives au temps de travail et de repos et à un bulletin d'interprétation connexe jusqu'à la fin de 2000. Le processus a pris beaucoup de temps en raison de la complexité inhérente de la question; de la nécessité de prendre en considération des facteurs comme l'étude CANALERT, d'autres observations scientifiques et le règlement d'exploitation actuel des chemins de fer; de changements périodiques de la composition du groupe de travail. Transports Canada a participé aux travaux de ce dernier pendant cette période.

Au début de 2001, l'ACFC a distribué les règles relatives au temps de travail et de repos et le bulletin d'interprétation à ses membres pour appréciation et, après s'être conformée aux dispositions de la *LSF* relatives à la tenue de consultations officielles, en a soumis le texte à l'étude du ministre en octobre 2001.

Jusqu'alors, l'élaboration des règles s'était déroulée dans un très bon esprit de collaboration, l'ACFC, les deux principaux chemins de fer (le CN et le CFCP), deux grands syndicats (la FIL et les TUT) et Transports Canada y ayant participé. À ce jour, c'est le seul cas où des syndicats de cheminots ont ainsi participé à l'élaboration de règles.

iii) D'octobre 2001 à avril 2003. Après huit mois d'examen et de consultations, Transports Canada a approuvé les règles en juin 2002. Il l'a fait à condition que l'industrie accepte plusieurs modifications qu'il lui proposait. Ces dernières ont été débattues et un accord est intervenu en juillet et en août de la même année, et le texte

modifié des règles relatives au temps de travail et de repos et du bulletin d'interprétation connexe a été soumis au ministre à la fin d'août.

Il ressort des échanges que l'industrie et Transports Canada ont eus lors de la modification des règles que les fonctionnaires de ce dernier faisaient des réserves sur certains aspects de ces règles. Transports Canada a néanmoins approuvé le texte modifié des documents en octobre 2002, estimant que ces règles valaient mieux que les dispositions relatives aux périodes de repos qui étaient en vigueur. Les nouvelles règles devaient entrer en vigueur le 1^{er} avril 2003.

D'octobre 2002 à mars 2003, les chemins de fer ont modifié leurs systèmes de gestion des équipes pour que l'affectation et l'appel des équipes soient conformes aux règles relatives au temps de travail et de repos. Des séances d'information conçues pour expliquer ces règles aux représentants de l'industrie, des syndicats et de Transports Canada se sont tenues dans tout le pays de janvier à mars 2003. À ces séances, des responsables de l'industrie et de Transports Canada ont différé d'opinion sur la façon d'interpréter ces règles dans certains cas.

Pendant cette période, l'effectif des responsables de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a subi des changements, dont la nomination d'un nouveau Directeur général de la Sécurité ferroviaire.

iv) D'avril 2003 à février 2004. Les nouvelles règles relatives au temps de travail et de repos sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003. De sérieuses divergences sont apparues presque immédiatement entre l'industrie et Transports Canada en ce qui concerne l'interprétation de ces règles. Le nouveau Directeur général de la Sécurité ferroviaire n'était pas d'accord avec l'industrie sur trois points en particulier :

- Le nombre d'heures de repos continu nécessaires pour qu'un employé puisse travailler le maximum d'heures permis pour les 24 heures suivantes (« remise à zéro du calcul sur 24 heures »). Transports Canada disait que le repos nécessaire était plus long que les règles ne l'indiquaient.
- La prise en considération du temps consacré par un membre du personnel d'exploitation à des tâches administratives en préparation d'un poste ou à des fonctions autres que celles d'exploitation dans le calcul des heures de service pour l'application des règles. L'industrie disait que ce temps ne comptait pas, alors que Transports Canada soutenait le contraire.
- La prise en considération du temps passé par un membre du personnel d'exploitation en séances de formation, en réunions sur la sécurité, etc., dans le calcul de la période de service. L'industrie disait que ce temps ne comptait pas, alors que Transports Canada soutenait le contraire.

L'industrie a été surprise par la position adoptée par Transports Canada sur ces points. Elle pensait que les deux premiers avaient été clairement traités dans les règles et le bulletin d'interprétation connexe qu'il avait approuvés. Elle constatait que la position de Transports Canada sur le troisième point représentait un changement complet de la pratique reconnue de l'industrie. Il aurait donc fallu que le groupe de travail en discute, ce qu'il n'avait pas fait.

L'industrie estimait que Transports Canada avait changé de position de fond sur ces points après avoir approuvé les règles. L'auteur de la présente étude partage cet avis. Il constate aussi que les responsables de Transports Canada croyaient avoir décelé des dangers potentiels dans les nouvelles règles et avoir le devoir réglementaire d'agir en conséquence.

Les tentatives faites au cours des six mois suivants pour régler ces questions litigieuses ont amené l'industrie à soumettre un projet de modification des règles au ministre en octobre 2003. Comme ce projet n'apaisait pas la principale crainte que Transports Canada avait au sujet de la disposition de remise à zéro du calcul sur 24 heures (à savoir qu'elle ne garantissait pas une période de repos suffisante aux employés), le Ministère l'a rejeté dans son ensemble en décembre 2003.

Il est clair que la communication entre l'industrie et Transports Canada était fortement rompue au moment où ce projet de modification a été rédigé et soumis.

Après avoir rejeté ce projet de l'industrie en décembre 2003, Transports Canada a rédigé son propre projet de modification des règles, qu'il a fourni à l'industrie en janvier 2004. Les modifications apportées allaient bien au-delà des trois points débattus depuis avril 2003.

La tentative suivante pour modifier les règles relatives au temps de travail et de repos de manière à satisfaire Transports Canada a débuté en février 2004. À l'époque, l'esprit de collaboration qui avait caractérisé la première élaboration de ces règles avait fait place à un rapport d'opposition et de confrontation.

v) De février 2004 à juin 2005. Vers la fin de février 2004, un petit groupe de représentants de l'industrie ont rédigé une nouvelle version des règles pour satisfaire aux exigences de Transports Canada. Cette version comprenait une nouvelle disposition de remise à zéro du calcul sur 24 heures. Sur l'insistance de Transports Canada, le bulletin d'interprétation a aussi été séparé de l'ensemble des règles.

Les diverses modifications apportées ont été débattues pendant plusieurs mois. À mesure que l'année s'est écoulée, Transports Canada a indiqué de plus en plus clairement qu'il ne reconnaîtrait ni n'approuverait le nouveau bulletin d'interprétation de l'industrie sur les règles relatives au temps de travail et de repos. C'était un point qui préoccupait grandement l'industrie, étant donné sa récente expérience d'interprétations contradictoires de règles et les conséquences néfastes de divergences d'interprétations.

L'industrie a déposé le texte modifié de règles relatives au temps de travail et de repos auprès du ministre en février 2005. Malgré l'année de discussions qui avait abouti à ce texte modifié, Transports Canada y a relevé plusieurs autres points à régler et, en avril 2005, l'a approuvé à condition que lui soient apportées d'autres modifications qui allaient avoir des répercussions néfastes importantes sur l'industrie, selon elle. Cette dernière a par la suite convaincu le Ministère de modifier cette condition, et le Ministère a approuvé la mise en œuvre des nouvelles règles relatives au temps de travail et de repos le 29 juin 2005.

3. Conclusions

L'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos a été un processus long et compliqué qui s'est déroulé à l'origine dans un esprit de collaboration et avec succès pour aboutir à leur approbation en octobre 2002. Par la suite, ce processus s'est fortement détérioré, et l'esprit de collaboration a disparu.

La discussion sur les règles relatives au temps de travail et de repos a entraîné une amélioration importante de ces règles (l'augmentation de la période de repos liée à la remise à zéro du calcul sur 24 heures, sur laquelle Transports Canada avait insisté) et de leur clarté. Ces améliorations ont eu lieu au prix de deux sacrifices importants :

- La rupture de la collaboration et de la confiance et du respect mutuels entre l'industrie et l'organe de réglementation.
- Le coût de renonciation. Les efforts qui ont été faits d'avril 2003 à juin 2005 pour régler les questions liées aux règles relatives au temps de travail et de repos ont demandé à l'industrie et aux syndicats du temps et de l'énergie qu'ils auraient pu consacrer à l'élaboration de plans de gestion de la fatigue. L'élaboration de tels plans, considérés à l'origine comme un élément essentiel de l'opération générale visant à composer avec la fatigue des équipes, est encore fort peu avancée.

Si l'établissement de règles doit se dérouler comme les rédacteurs de la *LSF* l'envisageaient, Transports Canada et les chemins de fer doivent travailler en collaboration. Une initiative qui pourrait utilement contribuer à rétablir leurs relations serait que Transports Canada s'engage à participer proactivement à l'établissement des règles, d'une manière conçue explicitement pour éviter la répétition de l'expérience des règles relatives au temps de travail et de repos.

Élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire

1. Introduction

1. La *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* de 1989 a introduit d'importantes modifications dans le processus de réglementation s'appliquant aux compagnies de chemin de fer au Canada. Pour les besoins du présent rapport, la plus importante de ces modifications a trait à la procédure d'établissement des règles régissant les questions techniques d'exploitation. L'article 19 de la *LSF* confère au ministre des Transports (ci-après « le ministre ») le pouvoir d'enjoindre à une compagnie de chemin de fer soit d'établir des règles, soit de modifier de telles règles relatives à la sécurité ferroviaire. L'article 20 de la *Loi* confère aux compagnies le pouvoir de proposer de nouvelles règles ou de modifier de telles règles de leur propre initiative. Peu importe que des règles nouvelles ou modifiées soient établies en vertu de l'article 19 ou de l'article 20, c'est le ministre qui décide de les approuver sans conditions, de les approuver moyennant l'imposition de conditions ou de les refuser car elles ne sont pas propices à la sécurité ferroviaire.
2. Dès le début des années 1990, les compagnies de chemin de fer, sous l'égide de l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et du Chemin de fer Canadien Pacifique (CFCP), se sont lancées dans l'élaboration d'un ensemble de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire. Des représentants des principaux syndicats concernés – la Fraternité des ingénieurs de locomotives (FIL) et les Travailleurs unis des transports (TUT) – de même que des fonctionnaires de Transports Canada ont pris part à l'établissement de ces règles, qui s'est déroulé sur une période de près de 10 ans.
3. Au moment où les nouvelles règles ont été mises en œuvre au début de 2003, Transports Canada a émis de sérieuses réserves au sujet de plusieurs d'entre elles et a insisté pour que l'industrie procède à leur remaniement.
4. L'insistance mise par Transports Canada pour que l'on modifie les règles a pris l'industrie de court et créé de vives tensions entre elle-même et la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada. La procédure de révision des règles a pris environ deux ans. Les règles relatives au temps de travail et de repos révisées sont entrées en vigueur en juin 2005 et le demeurent encore aujourd'hui.
5. Le gouvernement fédéral a annoncé l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en décembre 2006 et a désigné un Comité consultatif de quatre membres qu'il a chargé de réaliser l'examen en menant des consultations, en réalisant des études indépendantes et en rendant compte de ses constatations et recommandations. Parmi les études commandées par le Comité, il y a cette analyse de cas sur l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos. Le Comité a demandé que l'étude porte sur les principales caractéristiques de la procédure en vertu de laquelle les règles ont été établies, mises en œuvre, contestées et révisées, et les

répercussions plus vastes de cette expérience sur la procédure d'établissement des règles en général.

6. Parmi les autres études commandées par le Comité, il y a le *Cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada*¹ (ci-après le *Cadre*). La section 4 de l'étude décrit et évalue la procédure d'établissement des règles en général – son contexte, sa place dans le système global de réglementation de la sécurité ferroviaire, son fonctionnement, l'expérience que l'on en a jusqu'ici, le rôle des consultations et un certain nombre d'autres questions.
7. La présente analyse de cas sur les règles relatives au temps de travail et de repos doit être lue parallèlement au contexte général sur l'établissement des règles que contient le *Cadre*.
8. Les consultations, la collaboration et leur effondrement sont essentiels à la compréhension des règles relatives au temps de travail et de repos. Le *Cadre* formule un certain nombre d'observations sur les consultations et la collaboration, dont deux en particulier ont un rapport étroit avec la présente étude.
9. *Primo*, on peut lire au paragraphe 216 du *Cadre* que :

« En ce qui concerne l'établissement des règles, le régime de la *LSF*² 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 ... ».
10. *Secundo*, faisant allusion au mécontentement des compagnies de chemin de fer devant l'ordre qui leur a été intimé par Transports Canada récemment d'élaborer une règle concernant la réflectorisation du matériel ferroviaire, le paragraphe 196 du *Cadre* dit ceci :

« 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

¹ Deana Silverstone, juillet 2007.

² Pour simplifier la présentation, j'emploie les formes normalisées pour renvoyer à des éléments comme la *LSF*, Transports Canada, etc. Lorsqu'une référence citée directement utilise une forme différente, je l'ai modifiée au profit de la forme normalisée. J'ai également corrigé les petites erreurs d'orthographe et de ponctuation dans les références. Pour éviter que le texte dans ces cas n'ait l'air excessivement complexe, j'ai omis les crochets qu'on utilise généralement pour désigner de tels changements.

TC et les chemins de fer dans la conjoncture actuelle [l'italique est de l'auteur]. 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. »

11. Il semble normal que Transports Canada doive prendre part à la procédure par laquelle les compagnies de chemin de fer établissent ou révisent des règles³. Autrement, les compagnies de chemin de fer pourraient se livrer à des travaux d'élaboration considérables sur d'importantes questions liées à la sécurité sans connaître la position de Transports Canada en la matière. C'est ainsi que des surprises risqueraient d'apparaître au stade de l'approbation, Transports Canada refusant d'approuver une règle proposée par une compagnie de chemin de fer, ou la modifiant en lui ajoutant des conditions imprévues.
12. Transports Canada a pris part à l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos dès le début du processus. Celui-ci s'est déroulé dans un esprit de collaboration – tandis que les compagnies de chemin de fer le dirigeaient, Transports Canada et les deux plus grands syndicats de cheminots y ont également pris une part active. Le processus s'est caractérisé par des consultations utiles au stade de l'élaboration plutôt que par des consultations pour la forme au stade de l'approbation. À ce sujet, la procédure d'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos a pu paraître un moment un modèle sur la façon d'élaborer des règles.
13. En 2003, cependant, Transports Canada a annulé son approbation des règles et a insisté pour qu'on leur apporte des révisions en profondeur. Le processus qui en est résulté et qui a duré deux ans a été placé sous le signe de l'antagonisme et de l'affrontement. Cet épisode permet d'expliquer l'état actuel du dialogue entre les compagnies de chemin de fer et l'organe de réglementation.
14. Le présent rapport contient sept sections de plus :
 - La section 2 décrit brièvement la manière dont la procédure d'établissement des règles est censée fonctionner, selon la *LSF*. Elle analyse également le rôle de la collaboration en la matière.
 - La section 3 passe en revue les circonstances qui ont déclenché le projet de collaboration visant à élaborer un ensemble de règles relatives au temps de travail et de repos.
 - La section 4 décrit la procédure – dirigée par les compagnies et leur association industrielle, moyennant la participation des syndicats et de Transports Canada – par laquelle les règles relatives au temps de travail et de repos ont été élaborées et soumises en octobre 2001 à la décision du ministre.
 - La section 5 analyse ensuite les principaux événements qui sont survenus entre octobre 2001 et l'entrée en vigueur des nouvelles règles le 1^{er} avril 2003, ainsi

³ Silverstone a fait valoir ce point exact au paragraphe 179 de la version précédente du *Cadre*.

que les consultations et les rapports connexes essentiellement entre l'industrie du transport ferroviaire et Transports Canada.

- La section 6 examine la rupture qui s'est produite dans la collaboration entre avril 2003 et février 2004, période durant laquelle Transports Canada a insisté pour que l'on révisé les règles relatives au temps de travail et de repos, ainsi que les réponses de l'industrie qui ont été jugées insuffisantes par le Ministère.
- La section 7 décrit la façon dont les règles relatives au temps de travail et de repos ont été remaniées à la satisfaction de Transports Canada, entre février 2004 et juin 2005. Elle analyse également la conjoncture actuelle d'établissement des règles.
- Enfin, la section 8 contient mes conclusions.

15. Ce rapport contient également six annexes qui fournissent des documents utiles :

- L'annexe 1 reproduit les ordonnances et les règles qui régissaient les heures de travail et de repos dans les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2003, des nouvelles règles relatives au temps de travail et de repos. Ces ordonnances et règles sont analysées à la section 3 de ce rapport.
- L'annexe 2 contient les règles relatives au temps de travail et de repos et le bulletin d'interprétation connexe approuvé par Transports Canada le 18 octobre 2002, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. Ces documents sont analysés à la section 5.
- L'annexe 3 contient la lettre qui explique les révisions proposées par l'ACFC le 6 octobre 2003, et refusées par Transports Canada le 4 décembre 2003. Ces révisions sont analysées à la section 6.
- L'annexe 4 reproduit les changements proposés par Transports Canada aux règles révisées relatives au temps de travail et de repos, que le Ministère a remis à l'ACFC le 20 janvier 2004. Ce document est analysé à la section 6.
- L'annexe 5 contient la version des règles relatives au temps de travail et de repos approuvées par Transports Canada le 1^{er} juin 2005, et qui sont entrées en vigueur le 29 juin 2005. Il s'agit des mêmes règles qui sont aujourd'hui en vigueur. Celles-ci sont analysées à la section 7.
- L'annexe 6 fait état brièvement de la réglementation du temps de travail et de repos dans d'autres modes de transport et pays.

16. Pour la préparation de ce rapport, j'ai analysé le maximum de documents sur lesquels j'ai pu mettre la main et ai interrogé 21 personnes⁴ – membres des

⁴ Don Anderson, Phil Benson, Ken Deptuck, Mike Wheten, Louis Wilson, FIL/Conférence ferroviaire Teamsters Canada; George Hucker, ex-membre de la FIL/CFTC, aujourd'hui à la retraite; Sam Berrada, Mike Moroz, Don Watts, CN; Faye Ackermans, Robert Smith, CFCP; Gérald Gauthier, Mike Lowenger, Kevin McKinnon, ACFC; Ron Jackson, ancien membre de Transports Canada, aujourd'hui membre de Sussex Circle; Luc Bourdon, Walter Carlson, Greg Guitard, Bill Hunter, Don Pulciani, Transports Canada; et Tim Secord, TUT.

compagnies de chemin de fer, des syndicats ou de Transports Canada – qui ont directement pris part à l’élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos ou qui étaient au courant de cette procédure. Les erreurs de fait ou d’interprétation de ce rapport me sont entièrement attribuables.

2. Façon dont la procédure d’établissement des règles est censée fonctionner

17. Les paragraphes 145 à 155 du *Cadre* donnent une description détaillée de la procédure d’établissement des règles telle qu’elle est définie aux articles 19 et 20 de la *LSF*, et la façon dont les règles s’imbriquent dans le cadre de réglementation global de la *Loi*. Les paragraphes 156 à 160 traitent du sujet connexe des exemptions des règles. Cette section ne reproduit pas le texte du *Cadre*. En revanche, elle résume les principales caractéristiques de la procédure d’établissement des règles, avant d’analyser le rôle de collaboration qui s’y rattache.

2.1 Résumé de la procédure d’établissement des règles

18. L’article 19 est le premier des deux articles de la *LSF* qui traitent expressément de la procédure d’établissement des règles⁵. L’article 19 expose la procédure suivante au cas où c’est le ministre qui prend l’initiative d’établir une règle :
- Le ministre peut, par arrêté, enjoindre à une compagnie de chemin de fer soit d’établir des règles concernant l’un des domaines visés aux paragraphes 18(1) ou 18(2.1) de la *Loi* (lesquels traitent d’un éventail de questions portant sur la sécurité d’exploitation et l’entretien des chemins de fer, de même que sur la sûreté du transport ferroviaire), soit de modifier de telles règles et d’en déposer auprès de lui, pour approbation, le texte original ou modifié, le tout dans un délai déterminé.
 - La compagnie de chemin de fer doit donner aux organisations intéressées (c.-à-d. aux syndicats) susceptibles d’être touchées par la mise en œuvre des règles « la possibilité, pendant 60 jours, de lui faire part de leurs observations ».
 - En cas d’opposition d’un syndicat, la compagnie doit joindre au texte qu’elle dépose un avis au ministre donnant le nom de l’organisation et une copie de l’avis d’opposition.
 - Le ministre doit décider si les règles contribuent ou non à la sécurité de l’exploitation ferroviaire, et :
 - s’il pense que oui, faire savoir à la compagnie et aux syndicats intéressés qu’il a décidé d’approuver les règles telles quelles, ou moyennant certaines conditions;
 - dans le cas contraire, il doit aviser les mêmes parties qu’il refuse de les approuver « et leur indiquer les motifs de son refus »;

⁵ Aux termes de l’article 22 de la *Loi*, une compagnie de chemin de fer peut demander soit au ministre, soit au gouverneur en conseil à être soustraite à l’application de règles particulières. La procédure d’exemption ne présente pas d’utilité dans le contexte de cette étude et ne sera pas analysée.

- la compagnie peut demander au ministre de modifier les conditions de l’approbation. Le ministre peut ou non acquiescer à une telle demande. Il n’a pas à préciser les motifs de sa décision;
 - la compagnie dont les règles sont refusées par le ministre peut élaborer des règles révisées (à moins que le ministre ne lui ait fait savoir qu’il allait établir lui-même les règles en la matière) et tenter à nouveau de les faire approuver, et le menu des résultats possibles (approbation, approbation moyennant conditions, refus) est identique;
 - si le ministre décide d’établir les règles lui-même, il doit donner à la compagnie et aux organisations intéressées la possibilité, pendant 60 jours, de se consulter, et de tenir compte des oppositions formulées à cette occasion pour des motifs de sécurité;
 - le délai d’examen (c.-à-d. la décision) est de 60 jours. Mais, si le ministre décide qu’il a besoin d’un délai plus long, il peut alors proroger le délai d’examen du temps dont il a besoin pour prendre une décision.
19. L’article 20 de la *Loi* décrit la procédure à suivre au cas où c’est une compagnie de chemin de fer qui établit une règle de sa propre initiative. La procédure est symétrique à celle de l’article 19 :
- la compagnie peut établir ou réviser des règles concernant l’un des domaines visés aux paragraphes 18(1) ou 18(2.1);
 - la compagnie doit donner aux organisations intéressées susceptibles d’être touchées par les règles la possibilité, pendant 60 jours, de se consulter sur les règles;
 - les impératifs de dépôt sont identiques à ceux de l’article 19;
 - et les diverses façons dont la procédure peut se dérouler sont identiques à celles décrites à l’article 19.
20. En bref, la procédure officielle d’établissement des règles telle qu’elle est définie dans la *LSF* est fondamentalement de nature séquentielle. Que ce soit de son propre chef ou en réponse à un arrêté du ministre, une compagnie de chemin de fer établit ou révisé des règles⁶. Elle doit donner aux syndicats concernés la possibilité de se consulter sur ces règles, pendant 60 jours. Elle dépose ensuite les documents nécessaires auprès de Transports Canada, et le ministre décide alors d’approuver la règle, de l’approuver moyennant certaines conditions ou de la refuser.
21. Dans la pratique, un certain nombre de hauts fonctionnaires de Transports Canada se sont vu déléguer le pouvoir d’agir au nom du ministre à l’égard des règles. Mentionnons notamment le sous-ministre, le sous-ministre adjoint et le sous-ministre adjoint associé, Sécurité et Sûreté, et le directeur général de la sécurité ferroviaire.

⁶ À moins que le ministre ne décide que c’est Transports Canada lui-même qui rédigera les règles, ce qui ne s’est pas encore produit.

2.2 Le rôle de la collaboration

22. Dans la pratique, la procédure d'établissement des règles peut se dérouler de diverses façons, dont chacune est conforme à la procédure officielle énoncée dans la *Loi* :
- À une extrémité du spectre, il y a la procédure en vertu de laquelle les compagnies de chemin de fer sollicitent les conseils des syndicats intéressés tandis qu'elles élaborent des règles et où Transports Canada fait clairement connaître sa position sur ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas durant la procédure d'élaboration. Il s'agit d'un type de procédure concertée « sans surprises ».
 - À l'autre extrême, il y a la procédure formaliste en vertu de laquelle les compagnies de chemin de fer établissent leurs règles sans l'apport utile des syndicats ou de Transports Canada, où elles offrent aux syndicats uniquement une possibilité de consultation pour la forme exigée par la *Loi*, et où elles soumettent les règles à l'approbation de Transports Canada sans savoir ce qu'en pensent les fonctionnaires du Ministère.
23. La démarche concertée sans surprises est vivement recommandée pour des motifs d'efficacité et de rendement. Il semble également que ce soit la démarche la plus fidèle à l'esprit (ou aux intentions) de la *LSF*, en particulier à la lumière des modifications apportées à la *Loi* en 1999.
24. La *LSF* de 1989 prescrivait un examen indépendant du fonctionnement de la *Loi* et de ses conséquences sur la sécurité ferroviaire, au bout de cinq ans. C'est ainsi qu'un Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* a été créé en 1994 et qu'il a remis son rapport au mois de décembre de cette même année, après de nombreuses consultations. Les paragraphes qui suivent tirés du résumé du rapport du Comité d'examen présentent de l'utilité ici :
- « Après avoir examiné l'état de la sécurité ferroviaire, nous en sommes venus à la conclusion que le système actuel doit être remplacé par un système qui soit à la fois non normatif et contrôlé par l'industrie. À cette fin, nous faisons part de nos constatations et recommandons des améliorations au cadre de sécurité dans son entier, mais laissons les détails aux autorités compétentes. Nous favorisons un maximum de souplesse pour les chemins de fer, l'organisme de réglementation et les autres paliers de gouvernement pour qu'ils puissent mettre en œuvre les modifications recommandées. Cette démarche cadre avec l'esprit de la *LSF*, qui repose sur la volonté d'accorder aux compagnies de chemin de fer une plus grande liberté pour gérer leurs activités en toute sécurité et efficacité.
- « Idéalement, nous concevons l'organisme de réglementation comme un vérificateur qui se conforme aux normes d'assurance de la qualité les plus strictes et qui laisse le soin aux chemins de fer de proposer et de gérer des façons d'assurer la sécurité optimale dans le secteur ferroviaire. Nous accordons une importance considérable à la modernisation du cadre de sécurité par l'élimination des règlements désuets, l'amélioration du mécanisme de consultation et l'élaboration d'un nouveau processus plus efficace. Nous recommandons que les programmes de sécurité

préparés par les chemins de fer deviennent des règles sous le régime de la *Loi*, créant ainsi un "contrat" entre l'organisme de réglementation et l'organisation réglementée. »⁷

25. Le rapport du Comité d'examen a été déposé devant le Parlement en 1995. Le gouvernement a accepté la plupart de ses recommandations et fait savoir qu'il consulterait l'industrie avant de légiférer. À l'issue de nombreuses consultations avec les compagnies de chemin de fer, les syndicats et les provinces, le gouvernement a rédigé un projet de loi portant modification qui a été introduit en mai 1996. Toutefois, le projet de loi portant modification est mort lorsque les élections de 1997 ont été déclenchées, et un nouveau processus d'examen et de discussion des questions par le Ministère, l'industrie et les intervenants a eu lieu après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement. Une loi modificative a finalement été présentée en 1998 et a reçu la sanction royale en 1999⁸.
26. L'un des ensembles les plus importants de modifications intéressait l'article 3 de la *Loi*. L'article 3 d'origine a été remplacé par un nouvel article pour « établir une politique claire en matière de sécurité ferroviaire. [L'objet de ce nouvel article était] d'éclaircir les objectifs de la *Loi* ainsi que les rôles et les responsabilités de toutes les parties face à la sécurité ferroviaire »⁹. L'article 3 renferme le libellé suivant :
- « La présente 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. »
27. À la lumière des opinions du Comité d'examen citées au paragraphe 24 ci-dessus et du renvoi explicite au besoin d'« encourager la collaboration et la participation des parties intéressées » que l'on peut lire à l'alinéa 3*b*) de la *Loi* modifiée, il semble clair que le gouvernement voulait que la procédure d'établissement des règles soit placée sous le sceau de la collaboration. Il est néanmoins parfaitement clair lorsqu'on lit la *Loi* qu'il y a une limite ultime à la collaboration – c'est le ministre qui est investi du pouvoir décisionnel en ce qui concerne les règles, et non pas le ministre avec la collaboration des compagnies de chemin de fer.

⁷ Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire, Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada (1994)*, www.tc.gc.ca/Railway/publications/voie/sommaire.htm.

⁸ David Johansen, *Projet de loi C-58 : Loi modifiant la Loi sur la sécurité ferroviaire et une autre loi en conséquence*, Bibliothèque du Parlement, 13 janvier 1999.

⁹ *Ibidem*.

3. L'élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos : contexte

28. Jusqu'à la deuxième moitié des années 1980, les heures de travail des employés ferroviaires n'étaient assujetties à aucune réglementation : les employés ferroviaires étaient exemptés du *Code canadien du travail* et aucun autre règlement ne régissait leurs heures de travail et de repos. L'accident ferroviaire de Hinton – le pire accident ferroviaire survenu au Canada en près de 40 ans – a changé la donne. L'enquête sur la catastrophe a révélé que la fatigue de l'équipage avait largement contribué à cet accident. En réponse aux recommandations de la Commission d'enquête sur l'accident, en mars et en avril 1987, la Commission canadienne des transports a émis deux ordonnances provisoires prescrivant des périodes de repos minimales pour les membres du personnel d'exploitation de 21 compagnies de chemin de fer¹⁰. On trouvera un exemple de ces ordonnances à l'annexe 1.
29. Avec l'entrée en vigueur de la *LSF* en 1989, les compagnies de chemin de fer ont entrepris de « rafraîchir » certains anciens règlements en rédigeant des règles et en les soumettant à approbation en vertu de la procédure énoncée à l'article 20. Transports Canada a fait savoir aux compagnies de chemin de fer qu'il souhaitait qu'elles abordent les questions relatives au temps de travail et de repos selon la même procédure et, le 21 juillet 1993, le Ministère a approuvé la règle intitulée le *Règlement concernant la période de repos obligatoire du personnel itinérant travaillant en service visé*. Cette règle (reproduite à l'annexe 1) a remplacé les ordonnances provisoires de 1987. Elle a été approuvée à la condition que l'ACFC établisse une règle sur le nombre maximum d'heures de travail et la soumette à l'examen du ministre avant le 1^{er} septembre 1993¹¹.
30. Un mois plus tard, un inspecteur de Transports Canada a découvert qu'une équipe de conduite du CN avait travaillé pendant plus de 20 heures à bord d'un train de VIA Rail. Le 23 août 1993, il a donc émis des ordres à l'intention du CN et de VIA Rail, aux termes de l'article 31 de la *Loi*, fixant le nombre maximum d'heures de travail des membres de leur personnel d'exploitation ferroviaire. Les ordres (voir annexe 1) ont eu pour effet de limiter la période de service à un maximum de 12 heures au cours d'une période quelconque de 24 heures. Ils devaient demeurer en vigueur jusqu'à ce que le ministre approuve une règle sur le nombre maximum d'heures de travail¹².
31. Trois jours plus tard, Transports Canada a modifié ces ordres, fixant une période maximale de 18 heures de service au cours d'une période de 24 heures, et limitant

¹⁰ Comité des transports par chemin de fer, Commission canadienne des transports, ordres n^{os} R-40385-86, 2 mars 1987, et R-40560-78, 14 avril 1987. Les ordres émis à l'intention de chaque compagnie de chemin de fer étaient identiques.

¹¹ Lettres de Micheline Desjardins de Transports Canada à R.H. Ballantyne de l'ACFC, datées du 21 juillet 1993 et 22 juillet 1993.

¹² Lettres de Colin J. Churcher de Transports Canada à J.T. McBain du CN et à P. Côté de VIA Rail, datées du 23 août 1993.

un seul tour de service à un maximum de 12 heures¹³. Cinq jours plus tard, les ordres ont été à nouveau modifiés, rallongeant la durée maximale d'un quart à 16 heures pour tous les employés affectés à un train de travaux et dans les situations d'urgence¹⁴. On trouvera à l'annexe 1 des copies de ces ordres.

32. Également le 23 août 1993, Transports Canada a acquiescé à la requête de l'ACFC d'une prorogation du délai de présentation d'une règle sur le nombre maximum d'heures de travail. Il a émis un arrêté à cet effet en vertu de l'article 19, donnant à l'ACFC jusqu'au 1^{er} novembre 1993 pour présenter la règle¹⁵. L'annexe 1 contient l'arrêté émis en vertu de l'article 19.
33. Il est vite devenu apparent aux yeux de l'industrie et de Transports Canada que, compte tenu de la complexité des questions en lice, l'échéance du 1^{er} novembre 1993 manquait totalement de réalisme. L'industrie s'est conformée à l'arrêté émis en vertu de l'article 19 en soumettant une règle à l'approbation du ministre en novembre 1993 – s'étant entendu avec Transports Canada que le Ministère la refuserait, mais accorderait à l'industrie un plus long délai pour en élaborer une nouvelle. Transports Canada a dûment rejeté la règle qui lui était soumise et a accordé à l'industrie 18 mois de plus pour rédiger la règle.
34. Transports Canada a également pris l'initiative fort utile de s'adresser aux dirigeants des deux principaux syndicats de cheminots – la FIL et les TUT – pour les convaincre de prendre une part active à l'élaboration de la nouvelle règle. Selon un représentant de la FIL connaissant bien ce dossier, l'approche du Ministère a été décrite en ces termes : « Qui est mieux placé pour rédiger une règle que ceux et celles qui dirigent et exploitent les chemins de fer? » Ainsi, peu de temps après le rejet de la présentation de l'industrie, un groupe de travail composé de représentants à la fois de l'industrie (ACFC, CN, CFCP) et des syndicats (FIL, TUT) a été constitué pour élaborer ce qui est devenu les Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire.

4. Élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos : la procédure jusqu'en octobre 2001

4.1 Chronologie des événements

35. Les membres du groupe de travail ont rapidement constaté que, s'ils savaient beaucoup de choses sur les chemins de fer, ils en savaient beaucoup moins en revanche sur la science du travail, du repos et de la fatigue et avaient tout intérêt à s'inspirer des sciences émergentes et des pratiques exemplaires en la matière. Ils

¹³ Lettres de Micheline Desjardins de Transports Canada à J.T. McBain du CN et à P. Côté de VIA Rail, datées du 26 août 1993.

¹⁴ Micheline Desjardins, *Ministre des Transports, Ordre émis en vertu de l'alinéa 31(9)b) de la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 31 août 1993. Cet ordre a eu pour effet de rallonger la durée maximum d'un quart pour les employés travaillant entre The Pas et Lynn Lake (Manitoba), afin de respecter la disposition des services ferroviaires dans cette région en particulier.

¹⁵ Lettre de Micheline Desjardins de Transports Canada à R.H. Ballantyne de l'ACFC, datée du 23 août 1993.

avaient entendu parler des travaux avant-gardistes de l'entreprise Circadian Technologies Inc. de Cambridge, au Massachusetts. Les membres du groupe de travail ont convaincu Transports Canada que la procédure d'établissement des règles devait être éclairée par les meilleurs éléments scientifiques disponibles, et ils ont donc chargé Circadian d'entreprendre une étude importante pour son compte. Cette étude avait pour titre Programme canadien d'assurance de la vigilance (CANALERT). Le délai de 18 mois accordé par Transports Canada pour la présentation des règles a ainsi été repoussé.

36. Le projet CANALERT a été conçu en 1994 et réalisé en 1995, le rapport étant diffusé en 1996. L'étude avait pour but de vérifier l'efficacité de divers moyens de lutter contre la fatigue. La FIL a participé au projet, alors que les TUT ont préféré s'abstenir. Le projet de 3 millions \$ a été financé par le CN et le CFCP.
37. Les sujets du volet expérimental de six mois du projet étaient 50 mécaniciens de locomotive volontaires. Pendant plusieurs semaines au début et à la fin du projet, des électrodes fixées sur les volontaires ont mesuré les ondes cérébrales, les mouvements oculaires et la fréquence cardiaque. Parmi les mesures de lutte contre la fatigue, il y avait :
 - des quarts de travail pour les participants volontaires qui étaient beaucoup plus réguliers que les quarts types, avec des journées de repos prévues longtemps à l'avance;
 - des siestes. Les mécaniciens fatigués étaient autorisés à garer leurs trains sur des voies d'évitement et à faire une sieste de 20 minutes sur des matelas gonflables dans la cabine de conduite;
 - l'amélioration des locaux d'hébergement;
 - des systèmes de son et des casques d'écoute dans les cabines de conduite pour que les mécaniciens puissent écouter de la musique une fois sortis des gares et des secteurs bâtis;
 - l'orientation sur mesure des mécaniciens et de leurs familles sur des éléments comme l'horloge biologique, les habitudes de sommeil, une bonne nutrition, etc.
38. Le projet comportait également une enquête. Quatre-vingt-douze pour cent des 116 mécaniciens interrogés ont admis s'être endormis dans la cabine de conduite alors qu'ils étaient en service, et avoir été réveillés par les systèmes de détection de leur locomotive¹⁶.
39. Le projet a démontré que des mesures de lutte contre la fatigue pouvaient être mises en place sans nuire à l'exploitation ferroviaire.
40. Le groupe de travail s'est à nouveau réuni en 1997, et a élaboré les règles relatives au temps de travail et de repos sur une période de trois ans et demi qui a pris fin dans la deuxième moitié de 2000. Transports Canada a participé au projet en tant que membre du groupe de travail durant cette période. Les représentants de l'industrie et des syndicats ont présumé que le représentant de Transports Canada

¹⁶ www.ble.org/canada/newsletters/slack/AprPage1.html.

avait reçu pour mandat de s'exprimer au nom du Ministère, tout comme ils le faisaient eux-mêmes au nom de leurs organismes respectifs.

41. La procédure d'élaboration des règles a été fastidieuse pour un certain nombre de raisons :
- Les règles relatives au temps de travail et de repos d'un réseau ferroviaire qui fonctionne de manière ininterrompue sont intrinsèquement complexes. Elles doivent réussir à concilier le besoin pour les chemins de fer de pourvoir en effectifs leurs trains en toute sécurité mais de manière rentable, les intérêts des membres du personnel d'exploitation à la fois sur le plan de la qualité de vie et du revenu et l'intérêt du public pour un réseau de transport ferroviaire sécuritaire. Elles interagissent avec d'importantes dispositions des conventions collectives, comme le droit des employés à ne pas se présenter au travail lorsqu'ils se sentent fatigués. Elles sont éclairées par le niveau de risque jugé acceptable.
 - Pour aborder les questions du temps de travail et de repos, le groupe de travail a dû tenir compte des règles auxquelles devaient se plier les chemins de fer – comme le règlement général sur les heures de repos obligatoires et les ordonnances particulières publiées à l'intention du CN et de VIA Rail au sujet du nombre maximal d'heures de service. Il a dû s'efforcer d'incorporer dans les règles les résultats du projet CANALERT et d'autres preuves¹⁷. Il a dû tenir compte du fait que les gens ont un potentiel variable de travailler de longues heures sans se fatiguer, tout en laissant suffisamment de souplesse aux règles pour tenir compte des préférences personnelles. Il a dû tenir compte de multiples réalités pratiques :
 - Par exemple, les règles telles qu'elles ont été finalement soumises à l'approbation de Transports Canada comportaient des dispositions sur les heures minimums de repos des membres du personnel d'exploitation ayant accompli une période de service supérieure à 10 heures. Le nombre minimum d'heures de repos prescrites pour les employés à leur terminal d'attache était de 8 heures, mais de 6 heures pour les employés à un terminal de détachement. Cette différence reflète le fait que les employés ne se reposent pas aussi bien dans les pavillons-dortoirs ou d'autres locaux d'hébergement loin de chez eux qu'à domicile. Le groupe de travail a jugé qu'il ne fallait pas contraindre des employés à prendre des heures de repos loin de chez eux alors qu'ils ne pouvaient pas utiliser la totalité de ces heures de repos avec efficacité.
 - Le groupe de travail n'a pas seulement rédigé l'ensemble de règles, mais un document d'interprétation contenant des lignes directrices détaillées sur la façon d'appliquer et d'interpréter les règles dans des situations bien précises. Ce document est devenu la circulaire 14 de l'ACFC – *Pratiques et procédures*

¹⁷ Le CN, le CFCP et VIA Rail ont tous réalisé leurs propres projets sur les questions liées à la fatigue au cours de cette période.

recommandées pour l'application des règles relatives au temps de travail et de repos.

- Les représentants syndicaux du groupe de travail ont été les principaux architectes de la rédaction de la circulaire d'interprétation; ils y ont vu une occasion précieuse de protéger les intérêts des employés par l'éclaircissement des définitions et des exemples¹⁸. Un membre du groupe de travail appartenant à l'industrie a déclaré que le groupe avait consacré autant de temps à la rédaction de la circulaire qu'à celle des règles proprement dites. Transports Canada a donné l'assurance au groupe de travail qu'étant donné que la circulaire ferait l'objet de renvois dans les règles relatives au temps de travail et de repos, elle aurait la même force légale que les règles proprement dites¹⁹. Cette garantie signifiait implicitement pour le groupe qu'il devait consacrer tout le temps et les efforts nécessaires à l'élaboration de cette circulaire.
 - Enfin, certains des organismes concernés ont remplacé leurs représentants au sein du groupe de travail par de nouveaux, à trois reprises dans le cas d'un organisme. À mesure que les nouveaux membres se joignaient au groupe, ils ont dû s'instruire sur le contexte et les complexités des différentes questions, ce qui a pris du temps.
42. Telles qu'établies par le groupe de travail, les règles relatives au temps de travail et de repos :
- définissent un ensemble de prescriptions minimales en ce qui concerne les heures de service et les heures de repos obligatoires. Ces exigences englobent le nombre maximal d'heures de service pour un seul tour de service pour différentes catégories d'employés, le nombre maximal d'heures de service pour les employés qui effectuent plus d'un tour de service en une période de 24 heures, le nombre maximal d'heures de service hebdomadaires et les heures de repos obligatoires pour les employés en service pendant plus de 10 heures;
 - traitent du rapport entre les « déplacements haut le pied » (le transport de membres du personnel d'exploitation d'un lieu à un autre par la compagnie de chemin de fer) et les prescriptions sur le temps minimum de travail et de repos;
 - décrivent ce que sont les plans de gestion de la fatigue et l'obligation qui incombe aux chemins de fer de les mettre en œuvre (voir paragraphe suivant);
 - incorporent la circulaire 14 dans les règles en y faisant deux allusions précises dans les règles proprement dites.
43. Le groupe de travail a attaché une importance considérable aux plans de gestion de la fatigue. Ces plans devaient être les vecteurs par lesquels les chemins de fer, avec le concours de leurs employés et de leurs représentants syndicaux, allaient concevoir

¹⁸ Conférence ferroviaire Teamsters Canada (CFTC), *TCRC Is Concerned with Proposed Transport Canada's Hours of Service Regulations*, document annexé à un courriel adressé par George Hucker, CFTC, aux membres du groupe de travail le 30 janvier 2004. En 2004 la CFTC était devenue le syndicat représentant les mécaniciens de locomotive.

¹⁹ CFTC, *TCRC Is Concerned*, p. 2.

et mettre en place des mesures pour « diminuer la fatigue et améliorer l'état de vigilance au travail des membres du personnel d'exploitation »²⁰. Les plans devaient comprendre, sans s'y limiter, les méthodes d'établissement des horaires de travail, la sensibilisation et la formation, les stratégies destinées à assurer la vigilance au travail, les environnements de repos, les environnements de travail, le travail effectué dans des conditions d'exploitation inhabituelles et les déplacements haut le pied accomplis dans des circonstances particulières²¹. Leur portée allait donc largement dépasser les prescriptions minimums relatives aux heures de travail et de repos définies dans les règles.

44. L'ACFC a adressé le 29 janvier 2001 l'avant-projet des règles relatives au temps de travail et de repos et la circulaire d'interprétation à ses membres de compétence fédérale pour leur permettre de formuler leurs observations. Elle a également envoyé une copie aux représentants syndicaux du groupe de travail, de même qu'à Transports Canada. À propos de la circulaire 14, la lettre d'accompagnement déclarait ceci :

« Le projet de circulaire est incorporé par renvoi dans les règles relatives au temps de travail et de repos²² et garantira que l'intention qui se cache derrière le libellé des règles est claire et uniformément interprétée par tous les intervenants, *y compris par Transports Canada* [l'italique est de l'auteur]. Des Q et R expliquant l'application des divers articles des règles en vertu de divers scénarios d'exploitation courants font partie intégrante de la circulaire. »²³

45. Conformément aux dispositions officielles de l'article 20 de la *Loi* sur les consultations, l'ACFC a envoyé le même ensemble de documents à nouveau à la FIL et aux TUT le 31 Juillet 2001²⁴.
46. Le 18 octobre 2001, l'ACFC a soumis les nouvelles règles relatives au temps de travail et de repos et la circulaire 14 à l'examen du ministre²⁵.

4.2 Évaluation

47. Je pense que la procédure d'élaboration de ces règles a respecté l'esprit et la lettre de la *LSF* :
- Transports Canada a amorcé la procédure en enjoignant aux compagnies de chemin de fer de rédiger une règle sur la durée maximale du travail. Par la suite,

²⁰ Règles relatives au temps de travail et de repos telles que déposées le 18 octobre 2001, article 6.1.2.

²¹ *Ibidem*, article 6.2.2.

²² Dans certains des documents que j'ai analysés, l'expression « temps de travail et de repos » est écrite en minuscules alors que, dans d'autres, les mots « Travail » et « Repos » commencent par des majuscules. Pour assurer l'uniformité de ce rapport, j'ai opté pour les minuscules, sauf lorsque je cite le titre complet des règles.

²³ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC aux membres de compétence fédérale, datée du 29 janvier 2001.

²⁴ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à T.G. Hucker de la FIL et à T.S. Secord, datée du 31 juillet 2001.

²⁵ Lettre de W.A. Rowat de l'ACFC à l'honorable David Collenette, datée du 18 octobre 2001.

le Ministère a préconisé la création d'un groupe de travail multipartite chargé d'élaborer les règles relatives au temps de travail et de repos. Une fois cela fait, il a essentiellement laissé la procédure se dérouler d'une manière conforme à l'article 20 de la *Loi*. L'industrie s'est conformée aux dispositions de l'article 20 au sujet des consultations et du dépôt.

- La procédure s'est déroulée sous le sceau de la collaboration, faisant appel à la participation des syndicats d'exploitation et de l'industrie, sans oublier Transports Canada. À cet égard, la procédure a respecté l'importance que l'article 3 de la *Loi* attache à la collaboration.
48. Il s'agit du seul cas jusqu'ici où les syndicats aient joué le rôle que l'on sait dans l'élaboration des règles. Les représentants syndicaux ont jugé que, pour l'essentiel, la procédure s'était bien déroulée, qu'elle avait été fort utile et qu'elle constituait un excellent modèle pour l'établissement des règles. Un haut représentant de la FIL a fait remarquer dans une lettre qu'il a adressée au ministre en novembre 2001 que :
- « La Fraternité se félicite d'avoir été partie prenante à cette longue procédure ardue qui a abouti à ce projet de Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire. La procédure, qui s'est soldée par les nouvelles règles, est précisément ce que prévoyaient les rédacteurs de la *LSF*. La procédure a donc donné des résultats probants. »²⁶
49. Les rapports entre l'industrie et Transports Canada durant cette procédure ont été cordiaux. Le dirigeant d'un chemin de fer a qualifié de « louable » la décision du Ministère de régler ainsi les différentes questions, et a ajouté que cela reflétait manifestement la reconnaissance par l'organe de réglementation du fait que, si l'on voulait régler les questions de manière satisfaisante, il fallait alors consulter tous les principaux intervenant et obtenir leur participation.

5. Du dépôt des règles à leur entrée en vigueur

5.1 Chronologie des événements

50. Comme nous l'avons vu plus haut, les chemins de fer ont déposé les règles relatives au temps de travail et de repos le 18 octobre 2001. Quatre jours plus tard, à la demande de Transports Canada, l'industrie a soumis les règles à un débat lors d'une réunion du Comité consultatif de la sécurité ferroviaire. À cette réunion, l'Alliance canadienne du camionnage et les TUT ont émis des critiques à l'égard de plusieurs éléments des règles.
51. Transports Canada a retenu les services d'un expert dans le domaine des règles relatives au temps de travail et de repos et de questions connexes pour qu'il fournisse des conseils indépendants.
52. En novembre 2001, la FIL et les TUT ont écrit à Transports Canada pour dire qu'en général, ils souscrivaient aux règles mais que certaines de leurs préoccupations

²⁶ Lettre de T.G. Hucker de la FIL à l'honorable David Collenette, datée du 5 novembre 2001.

n'avaient pas été prises en considération dans les règles telles que soumises²⁷. Une question soulevée par la FIL a un rapport direct avec la controverse suscitée par les règles en avril 2003 et qui sera abordée à la section 6 ci-après.

53. Au cours du délai d'examen préliminaire, les fonctionnaires de Transports Canada ont soulevé les questions auprès de l'ACFC pour déterminer si certaines caractéristiques des règles garantissaient que les employés bénéficieraient d'un repos suffisant. Les TUT ont adressé une lettre au ministre au début de décembre 2001 pour lui dire que, même si ces préoccupations étaient importantes, le syndicat s'étonnait que le Ministère – qui « avait pris part à chaque étape de la procédure d'élaboration » – ait attendu jusqu'à maintenant pour les soulever. Les TUT ont instamment prié le ministre de ne pas différer l'approbation des règles. Au cas où elles se révéleraient insuffisantes dans la pratique, le ministre pouvait invoquer l'article 19 de la *Loi* pour les faire modifier²⁸.
54. En décembre 2001, Transports Canada a prorogé de six mois le délai avant lequel le ministre était tenu de rendre sa décision, soit jusqu'au 18 juin 2002.
55. Transports Canada a alors organisé un atelier sur les règles à l'intention des intervenants le 9 mai 2002. L'invitation faisait remarquer que plusieurs parties avaient formulé les observations ou exprimé des préoccupations sur les règles, et se poursuivait en ces termes :

« Avant de formuler une recommandation finale, le Ministère tient à s'assurer que chaque question a été correctement évaluée. [...] L'objectif de l'atelier est de s'assurer que Transports Canada comprend parfaitement toutes les préoccupations soulevées au sujet des règles relatives au temps de travail et de repos. »²⁹
56. Le 29 mai, Transports Canada a adressé aux participants à l'atelier un rapport « sur le vif » au sujet des questions soulevées et des recommandations formulées à l'atelier³⁰.
57. Transports Canada a approuvé les règles le 18 juin 2002, pour qu'elles entrent en vigueur le 1^{er} avril 2003. L'approbation était subordonnée à l'acceptation par l'industrie d'un certain nombre de modifications proposées par le Ministère et au dépôt des documents remaniés avant le 1^{er} septembre 2002³¹.
58. L'une des modifications concernait le bulletin d'interprétation, la circulaire 14. Les règles relatives au temps de travail et de repos, dans leur version d'origine, contenaient deux renvois à la circulaire 14 :

²⁷ *Ibidem*, et lettre de T.S. Secord des TUT à Don Pulciani de Transports Canada, datée du 20 novembre 2001.

²⁸ Lettre de T.S. Secord des TUT à l'honorable David Collenette, datée du 6 décembre 2001.

²⁹ Projet de note de service adressée par Don Pulciani de Transports Canada aux membres du Comité consultatif de la sécurité ferroviaire, sans date.

³⁰ Lettre de Don Pulciani de Transports Canada aux participants à l'atelier du 29 mai 2002, traitant du rapport « sur le vif ».

³¹ Lettre de Terry M. Burtch de Transports Canada à William A. Rowat de l'ACFC, datée du 18 juin 2002.

- L'article 3 des règles délimitait leur champ d'application. L'article 3.4 disait ceci :

« Chaque chemin de fer doit incorporer les exigences et les interprétations de la circulaire n° 14 de l'Association des chemins de fer du Canada, *Pratiques et procédures recommandées pour l'application des règles relatives au temps de travail et de repos.* »
 - L'article 7 décrivait les prescriptions de dépôt et de rapport se rattachant aux règles. L'article 7.3 disait ceci :

« La circulaire n° 14 de l'Association des chemins de fer du Canada, *Pratiques et procédures recommandées pour l'application des règles relatives au temps de travail et de repos,* doit être déposée auprès du Ministère avec ses modifications successives. »
59. Transports Canada a demandé à l'industrie d'ajouter l'expression « avec ses modifications successives » à l'article 3.4 des règles, afin de l'uniformiser avec l'article 7.3 – c'est-à-dire en indiquant clairement que la circulaire 14 serait une source permanente et définitive d'interprétation des règles relatives au temps de travail et de repos.
60. Voici deux des modifications importantes demandées par Transports Canada au sujet des plans de gestion de la fatigue :
- Premièrement, le Ministère voulait que les plans de gestion de la fatigue traitent du fait que « les membres du personnel d'exploitation qui effectuent plus d'un tour de service au cours d'une période de 24 heures se voient offrir la chance de prendre part à la décision d'accepter un tour de service ultérieur, en fonction de leur état à ce moment ».
 - Deuxièmement, Transports Canada voulait que les prescriptions régissant le dépôt des règles relatives au temps de travail et de repos et les rapports à leur sujet comprennent la phrase : « Les plans de gestion de la fatigue, tels qu'ils sont prescrits à l'article 6.1.1, doivent être déposés auprès du Ministère 60 jours avant la date d'entrée en vigueur de ces règles. » Étant donné que les règles devaient entrer en vigueur le 1^{er} avril 2003, ces plans devaient être déposés avant le 1^{er} février 2003.
61. En juillet 2002, le groupe de travail s'est interrogé sur la façon de respecter les conditions imposées par Transports Canada, de même que sur un certain nombre de changements mineurs de formulation et de corrections de fautes de syntaxe et d'orthographe. Des responsables de l'ACFC et des fonctionnaires de Transports Canada se sont réunis le 22 juillet pour étudier ces questions et en analyser d'autres qui avaient fait surface. À l'issue d'une autre réunion entre l'industrie et Transports Canada le 21 août qui a confirmé l'accord définitif sur pratiquement toutes les questions, l'ACFC a soumis les règles et la circulaire remaniées à la fin d'août 2002³², et a avisé la FIL et les TUT en conséquence.

³² Lettre de W.A. Rowat de l'ACFC à l'honorable David Collenette, datée du 27 août 2002. Cette lettre explique la façon dont les modifications apportées aux règles et à la circulaire 14 répondent aux

62. L'unique question en suspens était l'obligation pour les chemins de fer de déposer leurs plans de gestion de la fatigue 60 jours avant l'entrée en vigueur des règles relatives au temps de travail et de repos. Dans la lettre qu'elle a adressée le 27 août au ministre, l'ACFC a déclaré que cette échéance manquait totalement de réalisme, compte tenu de l'éventail et de la complexité des questions en lice et du fait que les chemins de fer, les membres du personnel d'exploitation et les représentants syndicaux auraient à discuter, à négocier et à élaborer les plans conjointement. La lettre demandait que la date de dépôt des plans de gestion de la fatigue soit reportée au 1^{er} avril 2003³³.
63. Les échanges entre l'industrie et Transports Canada durant cette période ont englobé l'analyse des scénarios hypothétiques de travail que les fonctionnaires du Ministère avaient élaborés, manifestement pour mieux comprendre le fonctionnement des règles. Il ressort clairement des questions que se posaient plusieurs fonctionnaires de Transports Canada que ceux-ci avaient du mal à comprendre certains éléments des règles.
64. Par ailleurs (comme on a pu le comprendre *a posteriori*), certains des scénarios hypothétiques témoignaient d'une préoccupation naissante chez certains fonctionnaires de Transports Canada qu'on risquait de se retrouver dans des situations où des équipes de train effectuaient de très longues heures de service et étaient obligées de reprendre leur service sans avoir bénéficié d'un repos suffisant, et que les règles relatives au temps de travail et de repos ne permettaient pas d'empêcher ce genre de situation³⁴.
65. En dépit de toutes ces incertitudes et préoccupations, le 18 octobre 2002, Transports Canada a approuvé les règles et la circulaire telles qu'elles avaient été déposées le 30 août. Les règles devaient entrer en vigueur le 1^{er} avril 2003. Transports Canada a rejeté la demande de l'industrie qui voulait que l'on reporte la date de dépôt des plans de gestion de la fatigue³⁵.

conditions de l'approbation du 18 juin. Elle dit entre autres qu'« il y a eu des discussions soutenues avec les représentants des transports terrestres de Transports Canada pour s'assurer que les conditions stipulées seront bien réunies ».

³³ *Ibidem*.

³⁴ Par exemple, une question que les fonctionnaires de Transports Canada ont posée à l'ACFC avait pour but de savoir si un employé qui avait travaillé pendant 2 heures, pris une pause de 2,5 heures, travaillé 2 heures de plus, pris une autre pause de 2,5 heures et effectué un troisième tour de service de 10 heures se conformait aux règles. Courriel de Don Pulciani de Transports Canada à Mike Lowenger de l'ACFC, daté du 19 juillet 2002. Un autre scénario hypothétique était celui d'une équipe qui travaillait pendant 9 heures, bénéficiait de 4 heures de repos, avant d'effectuer 9 autres heures de travail (et d'atteindre la limite maximale de 18 heures au cours d'une période de 24 heures), pour être obligée de reprendre le travail 6 heures plus tard. Courriel de Mike Regimbal aux membres du groupe de travail, daté du 23 juillet 2002.

³⁵ Lettre de Walter Carlson de Transports Canada à William A. Rowat de l'ACFC, datée du 18 octobre 2002. La lettre disait : « Malheureusement, nous ne pouvons acquiescer à cette requête étant donné que les dates de dépôt des plans de gestion de la fatigue font partie intégrante des règles relatives au temps de travail et de repos. Le Ministère espère donc que les chemins de fer respecteront les règles. »

66. Les versions approuvées des règles et de la circulaire sont reproduites à l'annexe 2 de ce rapport. Les règles proprement dites sont brèves et peuvent donner l'impression trompeuse qu'elles sont simples. Or, le texte de la circulaire d'interprétation prouve la complexité des questions en lice et la nécessité d'un document d'interprétation.
67. Les fonctionnaires de Transports Canada qui ont pris part à la procédure d'approbation des règles relatives au temps de travail et de repos affirment qu'ils ont hésité à les approuver, car il restait plusieurs questions dont le Ministère n'était pas satisfait. Toutefois, ils ont estimé que les règles étaient supérieures aux dispositions alors en vigueur. Le communiqué de presse du ministre daté du 19 juin 2002 les décrivait en ces termes :
- « Les nouvelles règles fournissent, pour la première fois, un régime exhaustif et applicable de gestion de la fatigue dans le secteur ferroviaire. À l'heure actuelle, les seules limites en place régissent les heures de repos, qui s'appliquent à 16 sociétés ferroviaires réglementées par le gouvernement fédéral, ainsi que la période maximale de service du personnel d'exploitation ferroviaire, qui s'applique à deux sociétés ferroviaires réglementées par le gouvernement fédéral, à savoir VIA et le Canadien National. Les nouvelles règles traitent à la fois des heures de travail et de repos et s'appliqueront à 28 sociétés ferroviaires réglementées par le gouvernement fédéral. »³⁶
68. Entre octobre 2002 et le 1^{er} avril 2003, les chemins de fer ont effectué de nombreuses modifications à leur logiciel de gestion des équipes pour que leurs méthodes d'établissement des horaires et le rappel au travail des équipes soient conformes aux nouvelles règles relatives au temps de travail et de repos.
69. Entre janvier et mars 2003, des séances d'information et d'éducation sur les règles relatives au temps de travail et de repos ont été organisées dans huit centres à travers le pays³⁷. L'objet de ces séances était d'expliquer les règles et leur interprétation aux responsables des chemins de fer, aux représentants syndicaux et aux fonctionnaires régionaux de Transports Canada. Des représentants des chemins de fer et de la FIL au sein du groupe de travail, accompagnés d'un haut fonctionnaire de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, ont dirigé ces séances³⁸.
70. Le document d'interprétation qui a servi à éclairer ces séances était la circulaire 14, qui avait été approuvée (à deux reprises maintenant) par Transports Canada dans le cadre de l'approbation des règles relatives au temps de travail et de repos. Comme nous l'avons vu aux paragraphes 58 et 59 ci-dessus, Transports Canada avait confirmé l'importance de la circulaire 14 durant la procédure d'approbation.
71. Au cours des séances qui ont précédé l'entrée en vigueur, des divergences d'opinions sont apparues entre les représentants de l'industrie et les fonctionnaires de Transports Canada sur la façon d'interpréter les règles relatives au temps de

³⁶ Transports Canada, *Le ministre des Transports annonce des progrès au chapitre de la sécurité ferroviaire*, 19 juin 2002.

³⁷ Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal et Moncton.

³⁸ Le représentant des TUT au sein du groupe de travail n'a pas participé à ces séances.

travail et de repos dans un certain nombre de secteurs. Ces divergences d'interprétation ont poussé au moins un représentant des chemins de fer au sein du groupe de travail à ressentir un certain malaise alors que la date d'entrée en vigueur des règles approchait à grands pas.

72. Les séances d'information et d'éducation ont également soulevé d'autres questions dont le groupe de travail n'avait pas tenu compte au moment d'établir les règles et la circulaire d'interprétation. Le groupe de travail l'avait bien pressenti, car ses membres savaient pertinemment qu'ils ne pouvaient pas prévoir toutes les situations de travail et de repos à même de survenir. Des représentants de l'industrie ont pris note de ces questions, avec l'intention de se pencher dessus lors d'une première révision de la circulaire 14.
73. Au cours de cette période, il y a eu des mutations parmi les hauts fonctionnaires de Transports Canada responsables de la sécurité ferroviaire. La plus importante pour les fins de cette étude a été la nomination d'un nouveau directeur général de la sécurité ferroviaire en janvier 2003. Celui-ci n'avait nullement participé à l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos avant d'être nommé à ce poste.

5.2 Évaluation

74. Durant la période qui s'est écoulée entre octobre 2001 et octobre 2002 :
- Transports Canada a sollicité et reçu les conseils d'un expert indépendant sur les règles relatives au temps de travail et de repos;
 - Transports Canada a sollicité et reçu des observations sur les règles de la part des parties intéressées, et a organisé deux séances de consultation avec les intervenants;
 - Transports Canada a approuvé les règles relatives au temps de travail et de repos et la circulaire 14 à deux reprises – la première fois à titre conditionnel, la deuxième, sans conditions. Entre les deux approbations, Transports Canada a eu des rencontres avec des représentants de l'industrie et a discuté des règles d'interprétation, ainsi que des changements qu'il fallait y apporter pour satisfaire aux conditions.
75. Les questions soulevées par les fonctionnaires de Transports Canada au cours de leurs entretiens avec des représentants de l'industrie avant octobre 2002 démontrent que le Ministère ne s'était pas suffisamment intéressé au fond des règles relatives au temps de travail et de repos, en dépit de sa présence au sein du groupe de travail. Les questions révèlent que :
- *primo*, les fonctionnaires ne comprenaient pas parfaitement la façon dont les rédacteurs des règles entendaient les interpréter;
 - *secundo*, ils se demandaient si l'une des règles en particulier ne risquait pas d'aboutir à une situation de fatigue excessive.

76. À mon sens, les fonctionnaires de Transports Canada n'auraient pas dû approuver les règles relatives au temps de travail et de repos tant qu'ils n'étaient pas sûrs qu'ils les comprenaient parfaitement et qu'elles contribuaient à la sécurité ferroviaire.
77. Après l'approbation sans conditions des règles par Transports Canada le 18 octobre 2002 :
- l'industrie a modifié ses systèmes de gestion des équipes pour qu'ils soient conformes aux règles;
 - l'industrie et la FIL ont organisé huit ateliers sur les règles et sur la manière de les interpréter. Des fonctionnaires de Transports Canada ont assisté à ces séances, qui ont eu lieu au début de 2003;
 - Les ateliers de 2003 ont révélé que les interprétations des règles par Transports Canada divergeaient sur d'importants éléments de celles du groupe de travail qui les avait élaborées, et de l'industrie et des syndicats qui allaient devoir les mettre en œuvre.
78. Il était un peu tard pour que des divergences d'opinions aussi fondamentales apparaissent sur la façon d'interpréter les règles. L'approche concertée et unanime d'élaboration des règles avait précisément pour objectif d'empêcher un tel phénomène.

6. Effondrement de la collaboration entre avril 2003 et février 2004

6.1 Chronologie des événements

6.1.1 Questions litigieuses

79. Les nouvelles règles relatives au temps de travail et de repos sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003, en remplacement de la règle sur les heures de repos obligatoires et des ordonnances provisoires à l'intention du CN et de VIA Rail³⁹.
80. Peu après, le directeur général de la sécurité ferroviaire a reçu un message d'un représentant de l'industrie lui disant que les fonctionnaires de Transports Canada ne comprenaient rien au sens des nouvelles règles. Le message mentionnait l'exemple d'une question qui faisait l'objet d'interprétations différentes par l'industrie et Transports Canada. Le directeur général lui a répondu qu'il allait examiner la question. C'est ce qu'il a fait, constatant effectivement qu'il n'était pas d'accord avec l'interprétation de l'industrie. Il a alors analysé les règles dans le menu détail, et décelé deux autres questions qui lui semblaient préoccupantes. À peu près vers la même époque, Transports Canada s'est mis à recevoir des plaintes de la part des employés ferroviaires sur les trois mêmes questions⁴⁰.

³⁹ La règle sur les heures de repos obligatoires a été abrogée le 31 mars 2003, et les ordonnances provisoires ont été révoquées le 28 mai 2003. Lettres de Luc Bourdon de Transports Canada à Faye Ackermans du CFCP, datées du 31 mars 2003; et à Michel Huart du CN et à Carole Mackaay de VIA Rail, datées du 28 mai 2003.

⁴⁰ Lettre de Luc Bourdon de Transports Canada à Mike Lowenger de l'ACFC, datée du 18 juillet 2003.

81. Les trois secteurs problématiques sont décrits ci-après.

6.1.1.1 Remise à zéro de l'horloge de 24 heures

82. La première question portait sur la durée nécessaire à la « remise à zéro » de l'horloge de 24 heures d'un membre du personnel d'exploitation⁴¹. La question concernait trois articles des règles, qui étaient alors :

« 5.1.2 La période de service maximale des membres du personnel d'exploitation qui effectuent plus d'un tour de service est de 18 heures par période de 24 heures, sous réserve des dispositions de l'article 5.1.3.

« 5.1.3 La période de service maximale des membres du personnel d'exploitation qui effectuent plus d'un tour de service dans le cadre d'un service de manœuvre est de 16 heures par période de 24 heures.

« 5.1.5 Dans le calcul du nombre maximal d'heures pouvant encore être effectuées sur une période de 24 heures en vue de l'application des paragraphes 5.1.2 et 5.1.3, il faut prévoir un repos continu de 6 heures avant de ramener le compte à zéro. »

83. L'article 7 de la circulaire 14, « Remise à zéro de l'horloge de 24 heures », précise : « Six heures de repos continues sont nécessaires pour remettre à zéro l'horloge de 24 heures en vertu des règles relatives au temps de travail et de repos. »

84. La divergence d'interprétation entre les chemins de fer et Transports Canada sur cette question a trait à la question de savoir si les six heures de repos « continues » ou « consécutives » englobent ou non le « délai d'appel » (le préavis donné à un membre du personnel d'exploitation avant de se présenter au travail). Les règles relatives au temps de travail et de repos à proprement parler étaient muettes sur la question. Toutefois, la circulaire 14 comportait deux questions et réponses qui indiquent clairement que les six heures sont comprises dans le délai d'appel :

« Question : J'ai travaillé en service de ligne jusqu'à une gare de détachement où j'ai été en repos pendant 6 heures. Je suis ensuite rentré à mon terminal d'attache après avoir travaillé en service de ligne pendant 9 heures. Est-ce que je peux accepter un autre quart de travail, soit en service de ligne, soit en service de manœuvre? »

« Réponse : Les règles relatives au temps de travail et de repos vous autorisent à accepter un autre quart de travail en service de ligne ou de manœuvre. Étant donné que vous avez été en repos pendant 6 heures, votre période de service de 24 heures a été remise à zéro. Vous êtes donc autorisé à effectuer soit 18 heures au maximum en service de ligne, soit 16 heures au maximum en service de manœuvre sur une période de 24 heures. Vous pourriez donc effectuer encore 9 heures en service de ligne ou encore 7 heures en service de manœuvre. »

« Question : J'ai terminé à 17 h mon quart de travail en service de manœuvre ayant commencé à 7 h, lequel comportait deux heures supplémentaires, puis on m'a

⁴¹ Lorsque l'horloge d'un employé est remise à zéro, le zéro est l'heure à laquelle l'employé entre en service et peut l'être au cours des 24 heures suivantes pendant le nombre maximal d'heures autorisées en vertu des règles relatives au temps de travail et de repos sur une période de 24 heures.

appelé pour prendre le quart de travail en service de manœuvre de 23 h. Puis-je accepter cet appel?

« Réponse : Les règles relatives au temps de travail et de repos vous autorisent à accepter le quart de travail en service de manœuvre de 23 h. Elles prévoient qu'il faut six heures continues de repos pour remettre l'horloge à zéro en vue du calcul du nombre maximal d'heures disponibles au cours d'une période de 24 heures. Comme vous avez pu prendre six heures de repos entre 17 h et 23 h, vous remplissez les conditions. »⁴²

85. La position de Transports Canada est que les six heures excluaient le délai d'appel. Il est vite devenu manifeste que la question fondamentale qui se posait était de savoir si oui ou non les six heures de délai de remise à zéro précisées dans les règles étaient une disposition liée au repos ou non. Selon Transports Canada, il s'agissait d'une disposition liée au repos (disposition insuffisante). Selon l'industrie, il s'agissait d'un mécanisme administratif qui permettait au Ministère de suivre la disponibilité de chaque employé pour se présenter au travail.
86. C'est là l'une des questions que la FIL a soulevée dans sa lettre à Transports Canada du 5 novembre 2001 (voir paragraphe 52 ci-dessus). La FIL a expliqué en ces termes les points de vue du groupe de travail sur les longues heures de service :
- « Lorsque le groupe de travail a envisagé pour la première fois la possibilité qu'un membre du personnel d'exploitation effectue plus d'un tour de service et travaille plus de 12 heures au cours d'une période de 24 heures, il a fondé sa décision sur ce que l'on avait appris au cours de l'étude CANALERT. L'un des constats de l'étude CANALERT est que, sous réserve du moment de la journée, de la configuration du convoi, du local de repos et des conditions de repas, un employé et le transporteur peuvent en toute sécurité effectuer jusqu'à 18 heures de travail en l'espace d'une période de 24 heures. L'élément clé réside dans la capacité de l'employé à réserver une période de repos contractuelle. Ainsi la décision de conduire des trains sur une plus longue période de temps était prise par voie de consentement mutuel et de responsabilité entre la compagnie et les employés concernés. »*
87. Et l'auteur de la lettre ajoutait que, lors de récentes négociations contractuelles avec une importante compagnie, celle-ci avait voulu retirer de la convention collective les dispositions relatives au repos personnel. Cela aurait sapé le fondement de la disposition sur les longues heures de travail dans les règles relatives au temps de travail et de repos. À la lumière de cette expérience, la FIL a demandé que la disposition des règles sur la remise à zéro soit modifiée pour que les six heures de repos nécessaires à la remise à zéro de l'horloge de 24 heures excluent explicitement le délai d'appel⁴³.
88. C'est précisément la position adoptée par Transports Canada en avril 2003. Toutefois, ce n'est pas l'interprétation de la clause de remise à zéro que Transports Canada avait approuvée en octobre 2002, en approuvant la circulaire 14 dans le cadre des règles relatives au temps de travail et de repos.

⁴² Circulaire 14, questions 5d) et 5k).

⁴³ Lettre de T.G. Hucker de la FIL à l'honorable David Collenette, 5 novembre 2001.

6.1.1.2 Temps forfaitaire et temps de préparation

89. La deuxième grande question sur laquelle les interprétations divergeaient était celle de savoir si la période de service des membres du personnel d'exploitation englobait ou excluait le temps forfaitaire et le temps de préparation. Le temps forfaitaire désigne « les heures payées pour des tâches qui n'exigent pas de l'employé qu'il participe physiquement à la marche ou à la manœuvre de trains, de locomotives ou de matériels roulants ». Le temps de préparation désigne « le temps forfaitaire associé à des tâches administratives pendant la préparation à un poste ou à un tour de service »⁴⁴.
90. Une fois de plus, les règles relatives au temps de travail et de repos étaient muettes sur cette question, même si la circulaire 14 l'abordait :
- « Question : *Est-ce que le temps payé sous forme de sommes forfaitaires et d'allocations, avant ou après la période de travail, peut être utilisé pour calculer la durée de service effective en vue de l'application des règles relatives au temps de travail et de repos?*
- « Réponse : *Les règles relatives au temps de travail et de repos ont été établies en tenant compte des normes de l'industrie pour la durée du temps de travail, c'est-à-dire quand le travail commence et finit effectivement, afin de permettre l'interprétation uniforme à travers l'industrie. Par conséquent, elles ne tiennent pas compte des sommes forfaitaires et des allocations qui pourraient être propres à des chemins de fer donnés.* »⁴⁵
91. Même si la réponse de la circulaire 14 à la question relative au temps payé sous forme de sommes forfaitaires et d'allocations n'est pas absolument transparente, il est manifeste que ses rédacteurs voulaient que la réponse soit « non » – c'est-à-dire que le temps payé sous forme de sommes forfaitaires et d'allocations n'est pas compris dans le calcul de la période de service. Cette question a été abordée et son interprétation éclaircie à l'occasion de la réunion du 21 août 2002 entre l'ACFC et des fonctionnaires de Transports Canada. L'interprétation de l'industrie – étayée à la fois par la FIL et les TUT – a été confirmée à nouveau dans un courriel envoyé par un responsable de l'ACFC aux responsables de la sécurité ferroviaire de Transports Canada le 14 janvier 2003⁴⁶.

⁴⁴ Les définitions de temps forfaitaire et de temps de préparation sont tirées des règles révisées relatives au temps de travail et de repos qui sont entrées en vigueur le 29 juin 2005.

⁴⁵ Circulaire 14, question 5p).

⁴⁶ Courriel de Mike Regimbal de l'ACFC à Don Pulciani et Peter Birtwistle de Transports Canada, avec copies aux représentants du CN, du CFCP, de la FIL et des TUT, daté du 14 janvier 2003. Ce courriel expliquait que le libellé original des Q&R sur ce sujet était inexact et qu'il serait remplacé par la version mentionnée plus haut au paragraphe 70. À propos d'une réunion tenue le 21 août de l'année précédente, le courriel disait ceci : « Il a été convenu que le libellé de [la question] 5n) était très mauvais et induisait en erreur, même si l'objet était valable et bien compris en principe (selon lequel, peu importe les méthodes de paiement/comptabilité/conventions collectives, les heures effectives ouvrées ou en service sont les seuls éléments qui entrent en ligne de compte dans la gestion des règles relatives au temps de travail et de repos – par exemple, si un employé a travaillé pendant quatre heures

92. Transports Canada a alors adopté la position selon laquelle le temps forfaitaire et le temps de préparation doivent entrer dans le calcul de la période de service.

6.1.1.3 Temps consacré aux réunions, à la formation, etc.

93. La troisième grande question a trait au champ d'application de l'article 5.1.7 des règles. Cet article disait ceci :
- « Lorsqu'un superviseur, un employé ou une tierce partie est réputé être un membre du personnel d'exploitation, les heures en service de cette personne au cours de la période de 24 heures immédiatement antérieure doivent être prises en considération dans le calcul du temps de service disponible et du temps de repos obligatoire maximaux en vertu de ce règlement. »
94. Selon Transports Canada, l'article 5.1.7 signifiait que le temps consacré par les employés à des activités comme des réunions de formation sur les règles, des réunions de sécurité, etc. devait être considéré comme des heures de service.
95. De l'avis de l'industrie, cette interprétation est fautive :
- Le temps consacré à de telles activités n'est pas comptabilisé dans les heures de service en vertu des règles sur les heures de service qui ont été remplacées par les règles relatives au temps de travail et de repos. Il n'a jamais été d'usage dans l'industrie de considérer ce temps comme des heures de service.
 - Une modification de fond de la façon de classer le temps consacré à de telles activités aurait dû être notée et expliquée dans les règles relatives au temps de travail et de repos et dans la circulaire d'interprétation. Or, ni l'un ni l'autre de ces documents ne fait allusion à une telle modification.

6.1.2 Du 16 avril au 18 juillet 2003

96. Le 16 avril 2003, Transports Canada a écrit au CN pour lui dire qu'il ne se conformait pas aux règles relatives au temps de travail et de repos dans quatre secteurs⁴⁷. Il s'est agi de la première mention officielle par Transports Canada qu'il y avait une sérieuse divergence d'interprétation des règles entre l'organe de réglementation et les chemins de fer, et que l'organe de réglementation allait imposer ses interprétations.
97. L'un des quatre problèmes soulevés dans la lettre était propre à l'exploitation du CN et a pu être rapidement résolu. Les trois autres – ceux qui sont décrits aux paragraphes 82 à 95 ci-dessus – ont trait à l'exploitation de tous les chemins de fer de compétence fédérale, et présentent donc un intérêt général pour l'industrie.
98. Le CN et l'industrie du transport ferroviaire plus généralement ont été déconcertés par la lettre de Transports Canada datée du 16 avril. L'industrie était convaincue que la procédure par laquelle les règles relatives au temps de travail et de repos avaient été élaborées puis approuvées par Transports Canada ne se solderait pas par des

et a été rémunéré pour huit heures, seulement quatre heures sont comptabilisées comme heures de service pour les besoins des règles). »

⁴⁷ Lettre de William Hunter de Transports Canada à E. Harris du CN, datée du 16 avril 2003.

surprises. Les chemins de fer avaient apporté d'importantes modifications à leurs systèmes de gestion des équipes et avaient dispensé à leurs gestionnaires une formation approfondie sur la façon de travailler dans le respect des règles. Et voilà que, deux semaines et demie après leur entrée en vigueur, les chemins de fer apprennent que l'organe de réglementation interprète d'importants paramètres des règles différemment de ce qui était prévu par les rédacteurs.

99. Le point de vue adopté par Transports Canada sur ces questions reflétait l'opinion du nouveau directeur général de la sécurité ferroviaire selon laquelle les règles posaient des problèmes qui risquaient de compromettre la sécurité ferroviaire. Il reflétait également le fait que les fonctionnaires de la Sécurité ferroviaire, en dehors de ceux qui avaient pris part à l'élaboration et à l'approbation des règles, les avaient examinées et avaient également détecté les problèmes qu'elles posaient.
100. En l'occurrence, les fonctionnaires de Transports Canada concernés étaient convaincus qu'il leur revenait incontestablement d'agir dans l'intérêt de la sécurité ferroviaire et de remédier aux problèmes en question. Ils ont décidé d'agir pour commencer en insistant sur le fait que les règles devaient être interprétées de façon précise.
101. Le CN a répondu le 25 avril à la lettre de Transports Canada du 16 avril⁴⁸. Quatre jours plus tard, Transports Canada a eu une rencontre pour commencer avec le CN et le CFCP, puis avec l'ACFC et les représentants syndicaux siégeant au sein du groupe de travail, pour discuter de ces questions. D'autres entretiens et échanges de correspondance ont eu lieu au cours des deux mois qui ont suivi.
102. Le 26 juin, le groupe de travail s'est réuni à nouveau avec des membres de Transports Canada. La FIL a continué d'appuyer les points de vue de l'industrie sur les questions litigieuses, mais les TUT ne l'ont pas fait, en majeure partie. Les TUT se sont officiellement retirés du groupe de travail le 27 juin⁴⁹.
103. Le 4 juillet, l'ACFC a écrit à Transports Canada pour faire la synthèse des résultats de la réunion du 26 juin. L'interprétation de la réunion par l'industrie, donnée dans la lettre, incite à penser qu'elle est convaincue que des progrès ont été enregistrés dans le règlement des trois questions, dans deux cas d'une manière conforme à la position de l'industrie. Le règlement des questions obligera à modifier les règles et la circulaire. La lettre adressée par l'ACFC à Transports Canada :
 - récapitulait le débat consacré à la clause de remise à zéro après six heures de repos. Elle ajoutait que le groupe de travail avait expliqué que la clause de remise à zéro était une clause administrative plutôt qu'une disposition sur le repos et affirmait que les fonctionnaires de Transports Canada avaient suggéré que la clause pertinente dans les règles traite explicitement du délai d'appel. La lettre contenait un libellé explicatif qui comportait le paragraphe suivant :

⁴⁸ Lettre d'Ed Harris du CN à William Hunter de Transports Canada, datée du 25 avril 2003.

⁴⁹ Lettre de Tim Secord des TUT à Mike Lowenger de l'ACFC et à Luc Bourdon de Transports Canada, datée du 27 juin 2003.

« Les six heures de repos continues dont il est question à l'article 5.1.5 constituent une "remise à zéro" de l'horloge de 24 heures et peuvent donc englober le délai d'appel. Il ne faut pas confondre cela avec le principe de "repos" sans dérangement énoncé à l'article 5.2.1, qui exclut explicitement le délai d'appel des heures de repos obligatoires. »

- expliquait pourquoi le temps forfaitaire et l'allocation ne sont pas considérés comme des heures de service et propose un libellé qui clarifie les règles et la circulaire d'interprétation à ce sujet. Selon la lettre, ce libellé a été analysé lors de la réunion;
- expliquait la difficulté qu'éprouvaient les chemins de fer à assurer le suivi du temps consacré par les employés à des activités comme des réunions sur la sécurité, mais promettait que l'industrie étudierait les moyens d'y parvenir et de comptabiliser ce temps dans le calcul des heures de service;
- soulignait l'importance de continuer à suivre une approche axée sur la collaboration dans le règlement des questions imprévues et des situations découlant des règles relatives au temps de travail et de repos, susceptibles de survenir de temps à autre⁵⁰.

104. Sur la foi de cette lettre, au début de juillet, l'industrie était convaincue qu'elle était en passe d'apaiser les préoccupations de Transports Canada à l'égard de ces trois problèmes. L'industrie pensait que les fonctionnaires du Ministère avaient mal compris les règles dans deux cas, mais que ces malentendus étaient en voie d'être réglés et que les problèmes seraient corrigés par le biais d'une nouvelle formulation approuvée par tous. À propos de la troisième question, l'industrie entendait donner suite aux préoccupations de Transports Canada.

105. En revanche, les fonctionnaires de Transports Canada avaient une opinion radicalement différente de ce qui s'était passé lors de la réunion du 26 juin. Ils pensaient avoir réitéré les positions du Ministère sur les trois questions litigieuses depuis le mois d'avril. Ils étaient convaincus d'avoir expliqué clairement les positions du Ministère et que l'industrie refusait de donner suite à leurs directives explicites sur la façon de remédier aux problèmes qui avaient été cernés.

106. Le directeur général de la sécurité ferroviaire a adressé une lettre à l'ACFC le 18 juillet reconfirmant les positions de Transports Canada sur les trois questions, jusqu'à ce que l'ACFC propose des modifications à leur sujet et que Transports Canada les approuve :

- les six heures de repos prescrites pour remettre l'horloge de 24 heures à zéro devaient être sans interruption et ne pas comprendre le délai d'appel;
- le temps consacré par les employés à des cours de formation et à d'autres activités du même genre doit être comptabilisé comme heures de repos;
- le temps de préparation doit être comptabilisé comme heures de service jusqu'à ce que les règles soient modifiées de manière à indiquer le contraire. La lettre

⁵⁰ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à Luc Bourdon de Transports Canada, datée du 4 juillet 2003.

faisait observer que l'ACFC se proposait de mettre de l'avant une modification pour indiquer clairement que le temps de préparation ne devait pas être comptabilisé comme temps de service et que ce temps de préparation devait se limiter à 15 minutes⁵¹.

107. La lettre conseillait également à l'ACFC de ne pas proposer d'apporter de changements à la circulaire 14 jusqu'à ce qu'elle ait soumis ses modifications aux règles relatives au temps de travail et de repos et que le Ministère ait pris une décision en la matière⁵².
108. Le directeur général de la sécurité ferroviaire a également adressé une lettre au CN le même jour, pour lui faire savoir que les interprétations du Ministère demeuraient inchangées⁵³.
109. Ces lettres ont fait craindre à l'industrie que Transports Canada n'émette un ordre officiel en vertu de l'article 31 de la *Loi*, ou même intente des poursuites en vertu de l'article 41. L'industrie en a donc conclu qu'il lui fallait rapidement remédier aux problèmes et que, pour cela, il fallait modifier le plus vite possible les règles et la circulaire.

6.1.3 Révision des règles et rejet de cette révision, août 2003 – février 2004

110. Le 5 août, l'ACFC a adressé une lettre à ses membres pour leur expliquer que des problèmes d'interprétation étaient survenus depuis que les règles relatives au temps de travail et de repos étaient entrées en vigueur le 1^{er} avril, que le groupe de travail avait proposé un certain nombre de modifications aux règles et à la circulaire, qu'il avait eu « plusieurs entretiens et réunions avec les représentants de la Sécurité ferroviaire de Transports Canada pour parler des problèmes émergents d'interprétation et de mesinformation survenus depuis... l'entrée en vigueur », et qu'il proposait d'apporter des modifications aux règles et à la circulaire pour « assurer l'uniformité de l'interprétation, des activités de conformité et de la surveillance des règles »⁵⁴.
111. Voici les modifications que l'ACFC se proposait d'apporter aux règles :
 - préciser que la période de service exclut le temps forfaitaire et le temps de préparation et que le temps de préparation se limite à 15 minutes au commencement et (ou) à la fin d'un quart;
 - modifier le libellé de la clause de remise à zéro pour préciser clairement que les six heures de repos déclenchant la remise à zéro devaient être des heures consécutives et englober le délai d'appel;
 - corriger une erreur de rédaction dans la règle d'origine au sujet des déplacements haut le pied.

⁵¹ Lettre de Luc Bourdon de Transports Canada à Mike Lowenger de l'ACFC, datée du 18 juillet 2003.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Lettre de Luc Bourdon de Transports Canada à E. Harris du CN, datée du 18 juillet 2003.

⁵⁴ Lettre de Mike Lowenger aux membres de l'ACFC de compétence fédérale, datée du 5 août 2003.

112. Les modifications de la circulaire étaient plus étendues et traitaient non seulement des questions relatives aux modifications des règles, mais également d'autres questions qui avaient été soulevées durant les ateliers ayant précédé et suivi l'entrée en vigueur des règles⁵⁵.
113. La lettre de l'ACFC datée du 5 août n'abordait pas les positions prises par Transports Canada sur la clause des six heures déclenchant la remise à zéro de l'horloge⁵⁶ et le traitement de la formation et de temps similaire. Elle proposait des modifications de la circulaire, que Transports Canada lui avait expressément dit de ne pas proposer pour l'instant. Des copies de la lettre ont été adressées à Transports Canada de même qu'à la FIL et aux TUT⁵⁷.
114. Au cours des quelques semaines qui ont suivi, il y a eu une série d'échanges sur les règles relatives au temps de travail et de repos, principalement entre l'industrie et Transports Canada, mais également avec la FIL et les TUT. La FIL a pour l'essentiel continué de souscrire à la position de l'industrie⁵⁸, ce qui n'a pas été le cas des TUT⁵⁹.
115. Transports Canada a convenu de laisser de côté pour l'instant son interprétation de la clause des six heures déclenchant la remise à zéro, en attendant le dépôt prévu d'un ensemble de règles révisées. Toutefois, le Ministère a continué d'insister pour que l'on inclue le temps forfaitaire et le temps de préparation dans la période de service et a demandé aux chemins de fer de se conformer à cette interprétation.
116. Au nom des chemins de fer, l'ACFC a demandé à Transports Canada comment la conformité était possible, étant donné que le logiciel de gestion des équipes n'avait pas été programmé de manière à prévoir l'interprétation du temps forfaitaire et du temps de préparation par Transports Canada⁶⁰. Or, les chemins de fer n'étaient pas prêts à l'époque à apporter à leurs systèmes informatiques les changements en

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Sans doute y a-t-il eu ici de mauvaises communications, notamment dans la lettre adressée le 18 juillet 2003 par le directeur de la sécurité ferroviaire à l'ACFC (paragraphes 106 et 107 du texte). À propos de la discussion du 26 juin entre son personnel et le groupe de travail, il écrit ceci : « À l'issue de ces discussions, les membres de mon personnel pensent avoir compris que l'ACFC, au nom des chemins de fer qui en sont membres, a l'intention de soumettre un projet de modification de l'article 5.1.5, de modifier le libellé actuel pour traduire votre désir apparent que ces employés peuvent être rappelés au bout de quatre heures. Selon le personnel de Transports Canada, en vertu du libellé actuel, et tant qu'une telle modification n'aura pas été approuvée, le Ministère est d'avis que les six heures doivent être six heures ininterrompues et qu'aucun appel n'est autorisé tant que les six heures ne se sont pas écoulées. »

Peut-être l'industrie a-t-elle interprété ce paragraphe comme voulant dire que Transports Canada allait approuver sa modification de la clause sur la remise à zéro. Or, ce n'est pas du tout ce que dit le paragraphe.

⁵⁷ L'ACFC avait déjà adressé une lettre de même nature à la FIL et aux TUT le 28 juillet. Lettre de Mike Lowenger à T.G. Hucker de la FIL et à T.S. Secord des TUT.

⁵⁸ Lettre de Don Anderson de la FIL à Mike Lowenger de l'ACFC, datée du 30 septembre 2003.

⁵⁹ Lettre de T.S. Secord des TUT à Mike Regimbal de l'ACFC, datée du 2 octobre 2003.

⁶⁰ Courriel de Mike Lowenger de l'ACFC à Luc Bourdon de Transports Canada, daté du 17 septembre 2003.

profondeur qui auraient été nécessaires pour respecter l'interprétation de Transports Canada. Ils s'attendaient à ce que la question soit résolue sous peu, par le biais de la procédure de révision des règles, et tenaient à attendre une telle résolution avant de modifier leurs systèmes⁶¹.

117. L'ACFC a à nouveau adressé une lettre à Transports Canada le 20 septembre, pour lui demander que la question du temps forfaitaire et du temps de préparation soit traitée de la même façon que la clause des six heures déclenchant la remise à zéro – c'est-à-dire que Transports Canada s'abstienne d'imposer le respect de son interprétation jusqu'à ce que la procédure de révision des règles aboutisse. Elle a demandé à Transports Canada d'expliquer la position que le Ministère avait adoptée sur le temps forfaitaire et le temps de préparation, avant de lui enjoindre d'améliorer la procédure :

« [...] l'ACFC est d'avis qu'il incombe à Transports Canada de remédier aux incohérences apparentes entre sa position de l'expression la plus restrictive de la règle et les renvois contradictoires et les exemples que contient la circulaire n° 14, qui étayaient la position de l'industrie, avant d'exercer son pouvoir de réglementation. La position préliminaire actuelle de Transports Canada est particulièrement alarmante, quand on sait dans quelle mesure l'industrie devra modifier ses systèmes et ses procédures pour s'adapter aux modifications imposées par différentes interprétations des règles et le risque de confusion inutile et de perturbation au cas où ces modifications seraient de courte durée.

« En bref, plusieurs interprétations réglementaires des règles relatives au temps de travail et de repos ont été remises en question par certains employés et divers agents régionaux de Transports Canada. Certains inspecteurs de Transports Canada ont déclaré qu'ils feraient systématiquement respecter les règles selon leurs interprétations locales. Certaines de ces situations ont été diluées de manière opportune (comme les six heures déclenchant la remise à zéro). Maintenant, c'est au tour du temps de préparation et d'autres questions d'être des questions litigieuses.

Nous avons à tout prix besoin d'un forum et d'une procédure fructueuse pour gérer ces types de problèmes d'interprétation au fur et à mesure qu'ils se posent pour que tous les intervenants puissent s'orienter d'une manière uniforme et diligente (le soulignement et le gras étaient présents dans l'original).

« Ainsi, j'entrerai en rapport avec vous très prochainement pour organiser une rencontre avec vous et des spécialistes compétents de la réglementation et des questions juridiques afin de discuter des problèmes actuels d'interprétation des règles relatives au temps de travail et de repos et de l'élaboration possible d'un forum/protocole pour faire face à ces types de situations à l'avenir. »⁶²

118. L'ACFC a expédié cette lettre avec un courriel disant qu'il était urgent que des hauts dirigeants de l'industrie aient une rencontre avec des fonctionnaires de Transports Canada. Le directeur général de la sécurité ferroviaire a refusé la

⁶¹ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à Luc Bourdon de Transports Canada, datée du 20 septembre 2003.

⁶² *Ibidem*.

demande d'une rencontre, affirmant que lui et ses fonctionnaires préféreraient que la procédure de révision des règles suive son cours,

« [...] et ensuite, nous pourrions nous rencontrer et aborder les questions en suspens ainsi que d'autres questions qui ont peut-être besoin d'éclaircissements.

Personnellement, étant relativement novice, je suis quelque peu déconcerté de constater que nous avons besoin d'un document [d'interprétation] de 17 pages pour clarifier cinq pages de règles. Peut-être aurions-nous besoin de quelque chose de plus prescriptif ou du moins de plus clair en l'occurrence. »⁶³

119. Le 6 octobre 2003, l'ACFC a déposé ses versions révisées des règles relatives au temps de travail et de repos et de sa circulaire d'interprétation. La lettre d'accompagnement (annexe 3) se terminait par une autre demande de rencontre avec Transports Canada pour discuter des propositions et aborder toute question que le Ministère pourrait avoir sur sa présentation. Transports Canada a refusé d'acquiescer à cette demande.
120. À la fin de novembre 2003, l'industrie a appris que les règles révisées qu'elle avait déposées avaient toutes les chances d'être refusées. Le délai de 60 jours devait expirer au début de décembre. L'ACFC ainsi que le CN ont demandé à Transports Canada d'exercer son pouvoir de proroger le délai de décision, alléguant que cela permettrait aux parties de se rencontrer et de déterminer si elles étaient en mesure de régler l'une quelconque des questions apparemment en suspens. Dans l'affirmative, ces modifications particulières pourraient être incorporées dans les règles sans avoir à subir encore une autre procédure de révision. Transports Canada a refusé d'acquiescer à cette requête.
121. Le 4 décembre 2003, Transports Canada a rejeté l'ensemble de modifications des règles et de la circulaire 14, arguant que les modifications « ne contribuaient pas à la sécurité d'exploitation ferroviaire ». Comme on a pu rapidement le constater, le Ministère aurait pu accepter certaines des modifications proposées, mais a décidé de s'abstenir. L'industrie avait en effet refusé de se conformer à ce que les fonctionnaires de Transports Canada considéraient comme des directives parfaitement claires sur la clause de remise à zéro. Leur contrariété à l'égard des chemins de fer était telle qu'ils ont décidé de rejeter l'ensemble des modifications.
122. L'avis de rejet enjoignait également à l'industrie de se conformer aux interprétations exposées dans la lettre du 18 juillet adressée à l'ACFC⁶⁴.

⁶³ Échange de courriels entre Mike Lowenger (20 septembre 2003) et Luc Bourdon (22 septembre 2003).

⁶⁴ « Nous sommes d'avis que les modifications proposées ne contribuent pas à assurer la vigilance des équipes de conduite et risquent de compromettre la sécurité d'exploitation en réduisant le niveau de vigilance et de jugement. C'est pour cette raison que Transports Canada demande aux compagnies membres de l'ACFC de continuer à se plier aux *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* et à la circulaire n° 14 intitulée "Pratiques et procédures recommandées pour l'application des règles relatives au temps de travail et de repos", de même qu'à l'interprétation des expressions "période de service" et "heures maximales" qui figurent dans la lettre adressée à l'ACFC en date du 18 juillet 2003. »

123. Dans les jours qui ont suivi le rejet des modifications, l'industrie s'est penchée sur les recours dont elle disposait. Parmi ceux-ci, il y avait une révision judiciaire de la décision de Transports Canada.
124. Le 16 décembre 2003, le groupe de travail a eu une rencontre avec des fonctionnaires de Transports Canada pour apprendre la raison pour laquelle les modifications avaient été rejetées. Voici les points saillants qui sont ressortis de cette réunion, d'après les notes prises par un participant de l'industrie :
- Les scénarios hypothétiques ont joué un rôle appréciable dans la décision de Transports Canada. Le plus important de ces scénarios s'articulait autour de la remise à zéro de l'horloge de 24 heures après six heures de repos. Les fonctionnaires du Ministère ont alors élaboré des scénarios où des employés fatigués étaient privés du repos dont ils avaient besoin en raison du fonctionnement de la clause de remise à zéro. Étant donné que la fatigue pouvait aboutir à un accident, la façon dont la clause de remise à zéro fonctionnait était potentiellement dangereuse.
 - Transports Canada a déclaré qu'il accepterait les modifications proposées au sujet du temps forfaitaire et du temps de préparation si l'industrie acceptait de retirer la clause de remise à zéro au bout de six heures de repos et utilisait en revanche les heures de repos obligatoires pour remettre à zéro l'horloge de 24 heures.
 - Un examen point par point des modifications des règles déposées le 6 octobre a révélé que Transports Canada n'avait aucune objection à la plupart des propositions. Lorsqu'on a demandé à ses fonctionnaires pourquoi ils avaient refusé une rencontre pour discuter des questions problématiques et rejeté la totalité de l'ensemble des modifications au lieu des quelques éléments qui ne leur plaisaient pas, ils ont répondu qu'« il n'y avait pas assez de temps pour se réunir à l'avance et il était "plus simple" de se rencontrer après la décision dans le cadre d'une réunion comme celle que nous avons aujourd'hui »⁶⁵.
 - Les fonctionnaires de Transports Canada ont déclaré qu'ils prépareraient un ensemble de modifications qu'ils voulaient voir apporter aux règles, et qu'ils remettraient cet ensemble à l'industrie avant le 21 janvier 2004. L'industrie pourrait alors soumettre ces modifications à approbation en vertu de l'article 20 de la *Loi*.
 - Transports Canada aurait pu songer à émettre un arrêté en vertu de l'article 19 au moment même où il a rejeté l'ensemble des modifications. Un arrêté émis en vertu de l'article 19 demeurerait une possibilité, si l'industrie ne modifiait pas les règles à la satisfaction de Transports Canada⁶⁶.
125. Cette réunion a convaincu l'industrie qu'elle devait interjeter appel de la décision. Elle a donc pris la décision de demander une révision judiciaire le 17 décembre. La décision reflétait le cumul des préoccupations de l'industrie à l'égard de

⁶⁵ Notes de la réunion du 16 décembre 2003.

⁶⁶ *Ibidem*.

l'effondrement de la procédure d'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos, de ce qu'elle percevait comme un milieu de réglementation en pleine dégradation, de l'instruction d'obéir aux interprétations des règles de Transports Canada et de la possibilité d'autres ordres ou même de poursuites.

126. Le 2 janvier 2004, l'ACFC a fait savoir à Transports Canada qu'elle avait l'intention de demander une révision judiciaire du rejet des modifications⁶⁷. Les fonctionnaires du Ministère ont répondu qu'ils étaient prêts à contester une telle action. En peu de temps, les deux parties se sont entendues sur un règlement provisoire, en vertu duquel l'ACFC abandonnait sa demande d'une révision judiciaire et Transports Canada acceptait de participer aux côtés des représentants de l'industrie à un sommet sur la sécurité ferroviaire. Ce sommet aurait lieu d'ici quelques mois.
127. Le 20 janvier 2004, Transports Canada a adressé à l'ACFC l'ensemble des modifications proposées dont il avait parlé à la réunion du 16 décembre 2003. Ces modifications étaient présentées sous forme d'annotations à la version révisée des règles soumises par l'industrie le 6 octobre 2003. On trouvera à l'annexe 4 une copie de ce document.
128. Parmi l'ensemble de modifications proposées par Transports Canada, il y avait l'élimination de la clause des six heures déclenchant la remise à zéro et la prescription que l'horloge soit remise à zéro en fonction des heures de repos obligatoires. Il y avait également une réaffirmation des positions du Ministère sur le temps consacré à la formation, aux réunions, etc. Elles prescrivaient également que l'on définisse le temps de préparation dans les règles. Elles prévoyaient également l'élimination dans son intégralité de la circulaire 14, l'élargissement des règles pour y insérer plusieurs points qui étaient abordés dans la circulaire, plusieurs autres propositions de fond et des propositions de modification du libellé de plusieurs articles.
129. À la fin de janvier 2004, la Conférence ferroviaire Teamsters Canada (la CFTC était alors devenue le syndicat représentant les mécaniciens de locomotive) a préparé une analyse des propositions de Transports Canada et l'a diffusée à ses membres. L'analyse, intitulée *TCRC Is Concerned with Proposed Transport Canada's Hours of Service Regulations*, était très critique à l'égard des propositions. Elle déplorait l'élimination de la circulaire 14 et la protection des intérêts des employés qu'elle assurait. L'analyse ajoutait qu'en supprimant la clause de remise à zéro et en s'efforçant de la remplacer par des modifications de l'article 5.2.1 et par une phrase et une note supplémentaires⁶⁸, il était manifeste que Transports Canada ne comprenait rien aux règles relatives au temps de travail et de repos. Et elle se terminait en ces termes : « Le projet de règlement sur les heures de service de Transports Canada marque un gigantesque pas en arrière pour nos membres et pour toute l'industrie. »⁶⁹

⁶⁷ Lettre de W. Rowat de l'ACFC à Luc Bourdon, datée du 2 janvier 2004.

⁶⁸ Voir l'annexe 5 de ce rapport.

⁶⁹ CFTC, *TCRC Is Concerned*, p. 7.

130. Pour expliquer son insistance à vouloir supprimer la clause des six heures déclenchant la remise à zéro, Transports Canada avait écrit ce qui suit dans le document qu'il a remis à l'ACFC le 20 janvier :
- « *Motifs de la suppression* :
- a) *Scénarios reposant sur les questions de la circulaire*
 - b) *Évaluation des risques par TC en fonction des scénarios*
 - c) *Extraits du rapport du juge en chef Foisy*
 - d) *Événements à signaler au BST à cause de la fatigue d'un employé*
 - e) *Étude d'un expert sur la fatigue (Pat Sherry)*
 - f) *Exposition de TC à des critiques de l'extérieur/responsabilités (services juridiques du BST)*
 - g) *Facteurs humains (cours)*
 - h) *Autres compagnies de chemin de fer/modes/pays (FRA/compagnies aériennes/Australie) »*
131. Le 2 février 2004, l'ACFC a adressé une lettre à Transports Canada pour confirmer que des représentants du Ministère assisteraient à la réunion du 19 février du groupe de travail sur les règles relatives au temps de travail et de repos. L'objet de cette réunion était d'examiner les modifications que Transports Canada se proposait d'apporter aux règles. L'ACFC a alors demandé à Transports Canada de lui remettre les huit documents dont il est question dans le paragraphe ci-dessus (points a à h), pour que les membres du groupe de travail puissent les examiner avant la tenue de la réunion⁷⁰.
132. Transports Canada n'a pas fourni ces documents à l'ACFC à ce moment-là. En dépit de demandes répétées de l'industrie depuis lors, la demande est restée lettre morte.

6.2 Évaluation

133. Il a fallu près de 10 ans à l'industrie du transport ferroviaire, moyennant la collaboration des syndicats et de Transports Canada, pour élaborer un ensemble de règles relatives au temps de travail et de repos et une circulaire d'interprétation et les faire approuver par le Ministère. Deux semaines et demie après l'entrée en vigueur des règles, Transports Canada a demandé à l'industrie d'accepter son interprétation du sens de trois éléments importants des règles. Ces interprétations divergeaient de celles de l'industrie et, dans le cas de deux d'entre elles, divergeaient des interprétations convenues au préalable que l'on trouvait dans la circulaire⁷¹.
134. Au cours des mois qui ont suivi, la querelle sur ces questions s'est poursuivie en alléguant différentes interprétations des règles approuvées. Il est néanmoins clair à

⁷⁰ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à Luc Bourdon de Transports Canada, datée du 2 février 2004.

⁷¹ Comme nous l'avons vu plus haut, le traitement du temps consacré à la formation, etc. n'a pas été abordé dans les règles ou dans la circulaire.

mon avis que les positions de fond du Ministère sur les trois questions avaient changé, après qu'il eut approuvé les règles relatives au temps de travail et de repos et la circulaire qui les accompagnait en 2002. Ces modifications traduisaient les points de vue du nouveau directeur général de la sécurité ferroviaire et d'autres fonctionnaires de la sécurité ferroviaire qui n'avaient pas pris part à la procédure d'élaboration et d'approbation des règles.

135. On ne peut reprocher aux fonctionnaires de Transports Canada les motifs qu'ils invoquent. Ils avaient alors cerné ce qu'ils considéraient comme des caractéristiques potentiellement dangereuses des règles et ils s'acquittaient de leurs responsabilités réglementaires en enjoignant aux chemins de fer d'interpréter les règles conformément aux nouvelles opinions de Transports Canada.
136. Il semble néanmoins que Transports Canada n'ait pas eu entière connaissance des difficultés que tout cela créait pour les chemins de fer. Les compagnies avaient élaboré et mis en place de nouveaux systèmes de gestion des équipes d'après ce qu'elles pensaient être une compréhension et une acceptation communes du sens des règles. Les répercussions pour les chemins de fer des nouveaux points de vue de Transports Canada sur les règles étaient sérieuses.
137. Par ailleurs, le Ministère semblait peu conscient du fait que, si les règles posaient d'importants problèmes, il avait contribué à ces problèmes en approuvant les règles au point de départ. Il se trouvait donc obligé de collaborer avec l'industrie pour tenter d'y trouver des solutions et de minimiser les coûts et les perturbations susceptibles d'en découler. On a la preuve d'une telle approche dans l'engagement pris par Transports Canada durant l'été 2003 de ne pas obliger les chemins de fer à se conformer à son interprétation de la clause des six heures de repos déclenchant la remise à zéro en attendant le dépôt des modifications des règles (voir paragraphe 117 ci-dessus). Toutefois, la position du Ministère sur le temps forfaitaire et le temps de préparation ne traduisait aucune reconnaissance de responsabilité des conséquences de son changement d'opinion.
138. Pour Transports Canada, la clause des six heures de repos déclenchant la remise à zéro était la plus importante des trois questions litigieuses. Les fonctionnaires étaient convaincus que la remise à zéro après six heures de repos présentait un risque potentiel. Ils refusaient la thèse de l'industrie (étayée plus ou moins constamment par la FIL⁷²) selon laquelle il s'agissait d'une question d'ordre administratif – alors que dans la pratique, les employés qui travaillaient de longues heures au cours d'une période de 24 heures et étaient fatigués pouvaient se prévaloir et se prévalaient des droits que leur conférait leur convention collective pour prendre du repos et que les diverses « limites de temps » dans les règles relatives au temps de travail et de repos (nombre maximal d'heures par quart, nombre maximal d'heures par période de 24 heures, nombre maximal d'heures par semaine) limitaient les heures ouvrées⁷³.

⁷² Voir paragraphes 86 à 88, 112 et 127.

⁷³ Courriel de Faye Ackermans du CFCP à Patrick Sherry, avec copie à Don Pulciani, de Transports Canada, daté du 3 mai 2002.

139. Les fonctionnaires de Transports Canada ont souscrit à ce point de vue sur la question en élaborant des scénarios à la fois en 2002 (voir paragraphes 63 et 64 ci-dessus) et en 2003. Certains de ces scénarios sont décrits dans un document d'évaluation des risques préparé en novembre 2003⁷⁴. L'un de ces derniers scénarios a été examiné par un enquêteur du Bureau de la sécurité des transports (BST) à la demande des fonctionnaires de Transports Canada.
140. Le document d'évaluation des risques n'est guère convaincant. En particulier :
- Au nombre des pièces justificatives, il y a un renvoi à un scénario conçu par Transports Canada en 2002 et remis à l'expert-conseil engagé par le Ministère pour lui prodiguer des conseils indépendants sur les règles relatives au temps de travail et de repos (voir paragraphe 51). Il s'agit d'« un scénario de quarts en vertu duquel le membre du personnel d'exploitation effectue des quarts de 18 heures consécutives entre 6 h et 0 h et se repose chaque nuit pendant à peine 4 heures entre 1 h et 5 h ». Ce scénario n'aurait pu se produire en vertu des règles relatives au temps de travail et de repos, étant donné que la durée maximale d'un quart a été fixée à 12 heures pour la plupart des membres du personnel d'exploitation, et à 16 heures pour ceux qui sont affectés à la conduite de trains de travaux⁷⁵.
 - Le principal scénario figurant dans le document prévoit qu'un employé effectue trois quarts de neuf heures et prend deux périodes de repos de six heures entre ces quarts. Il s'agit là d'une possibilité en vertu des règles, compte tenu de la remise à zéro de l'horloge après six heures de repos. Toutefois, en vertu de ce scénario, l'employé termine son dernier tour de service après avoir été éveillé pendant 41 heures d'affilée. Cela n'explique pas pourquoi l'employé n'a pas pu se reposer entre ses deux derniers quarts.
141. Il n'existe pas de fortes preuves empiriques qui étayent la position adoptée par Transports Canada sur la clause de remise à zéro après six heures de repos après le 1^{er} avril 2003. Des fonctionnaires du Ministère m'ont laissé savoir que, lorsque les

⁷⁴ *Évaluation des risques : Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire et demande de modifications de l'ACFC*, ASRC, 7 novembre 2003. C'est l'un des documents (énumérés au paragraphe 130 ci-dessus) dont Transports Canada s'est inspiré pour prendre la décision de rejeter l'ensemble des modifications le 6 octobre 2003 et que le Ministère a refusé de mettre à la disposition de l'industrie.

⁷⁵ Une question soulevée lors d'un récent débat sur ce scénario est de savoir si une interprétation moins littérale des 18 heures consécutives de service aurait pour effet de le valider. Par exemple, un employé peut-il travailler 9 heures, prendre une courte période de repos, retravailler 9 heures, se mettre en repos pendant 6 heures (ce qui englobe le délai d'appel) et recommencer le processus? La réponse est « non ». L'article 5.2 des règles traitait des heures de repos obligatoires. Ainsi, un employé qui termine son service après avoir travaillé pendant plus de 10 heures doit prendre une période de repos de 6 heures ou de 8 heures (selon le cas), ces heures de repos excluant le délai d'appel (article 5.2.1) Dans le cas d'un employé qui effectue des quarts consécutifs de moins de 10 heures de durée, l'écart étant espacé par une pause de moins de 3 heures, il faut alors additionner les heures des quarts consécutifs pour déterminer si l'employé doit prendre des heures de repos obligatoires (article 5.2.2). Ainsi, 9 heures de service, suivies d'une courte période de repos et de 9 autres heures de service ont pour effet de déclencher une période de repos obligatoire.

règles sont entrées en vigueur, certains employés affectés à certains services étaient tenus par les compagnies d'effectuer des heures de travail qui étaient dangereusement longues, mais néanmoins conformes aux règles relatives au temps de travail et de repos. La difficulté ici tient au fait que même des heures plus longues étaient possibles en vertu des ordonnances provisoires et du règlement sur les heures de repos obligatoires que les règles relatives au temps de travail et de repos ont remplacés. Il est difficile de comprendre comment l'entrée en vigueur des règles relatives au temps de travail et de repos a pu déclencher une augmentation des pratiques de travail dangereuses.

142. Malgré l'absence de scénarios convaincants et de preuves empiriques, je pense néanmoins que la nouvelle position de Transports Canada sur la remise à zéro de l'horloge après six heures de repos a cependant de valeur :
- La thèse selon laquelle un membre du personnel d'exploitation est apte à travailler en toute sécurité pendant 18 heures par période de 24 heures, sous réserve qu'il ait eu quatre heures de repos réparateur garanties avant le début de la période de 24 heures, présente beaucoup d'attrait. Elle présente de l'attrait au novice en fonction de sa propre expérience, et non pas de sa compréhension des besoins administratifs de l'industrie du transport ferroviaire.
 - La possibilité pour les employés de prendre une période de repos lorsqu'ils se sentaient fatigués était cruciale pour assurer que la clause sur les six heures de repos telle qu'elle avait été écrite à l'origine ne représentait pas un risque possible. Comme nous l'avons vu plus haut, la FIL a exprimé des craintes à ce sujet en novembre 2001 et a proposé alors d'augmenter le nombre d'heures de repos nécessaires pour remettre à zéro l'horloge de 24 heures.
143. Les dispositions des règles en vigueur sur la remise à zéro reflètent la position adoptée par Transports Canada sur cette question dès avril 2003. À mon avis, les dispositions en vigueur contribuent manifestement plus à la sécurité que la disposition relative à la remise à zéro des règles d'origine. En vertu des règles en vigueur, pour remettre l'horloge à zéro, il faut :
- Au terminal d'attache,
 - huit heures de repos consécutives dans le cas du personnel en service de manœuvre;
 - 8 heures de repos consécutives, à l'exclusion du délai d'appel, pour le personnel qui commence son service de ligne.
 - Et au terminal de détachement, six heures de repos consécutives, à l'exclusion du délai d'appel⁷⁶.
144. Pour ce qui est du temps forfaitaire et du temps de préparation, Transports Canada a fait savoir, le 16 décembre 2003, qu'il était disposé à accepter ce que l'industrie avait proposé dans les modifications déposées le 6 octobre 2003 et rejetées par

⁷⁶ Voir article 5.1.4 des règles relatives au temps de travail et de repos actuellement en vigueur, annexe 5 de ce rapport.

Transports Canada le 4 décembre 2003. Il a fini par agir dans ce sens⁷⁷. À mon sens, cela signifie que Transports Canada a reconnu que la position de l'industrie en la matière, telle qu'elle se reflète dans les règles d'origine et dans les modifications, n'est pas sans mérite.

145. La série de modifications que Transports Canada a soumises à l'ACFC le 20 janvier 2004 réitérait la position du Ministère selon laquelle tout le temps consacré à la formation et à d'autres activités du même type doit être comptabilisé dans le temps de service. En l'espace d'un mois, Transports Canada s'était convaincu que toute durée inférieure à quatre heures consacrée à ce genre d'activité ne devait pas être comptabilisée comme temps de service⁷⁸. Il s'agit là d'un revirement radical de position, en faveur de la pratique en usage depuis longtemps dans l'industrie en ce qui concerne le traitement de ce temps.
146. Comme nous l'avons vu au paragraphe 128 ci-dessus, les modifications proposées par Transports Canada le 20 janvier 2004 dépassaient largement les trois questions qui étaient à l'origine au cœur de cette querelle. Mentionnons notamment :
- la demande de séparer les règles de la circulaire 14 (et le déplacement en conséquence de plusieurs éléments de la circulaire dans les règles proprement dites). Compte tenu du rôle joué par ce document, qui avait joui de l'appui inconditionnel de Transports Canada, cela a constitué un important revers de position de la part du Ministère;
 - trois autres propositions de fond, dont aucune ne figurait dans les règles telles qu'elles ont été approuvées en définitive;
 - plusieurs changements mineurs de libellé, dont la plupart figurent dans la version actuelle des règles.
147. En bref :
- une seule des trois modifications de fond des règles relatives au temps de travail et de repos demandées par Transports Canada dès avril 2003 se reflète dans les règles relatives au temps de travail et de repos;
 - quant aux deux autres, les règles en vigueur sont incontestablement plus claires, mais elles reflètent essentiellement les positions d'origine de l'industrie;
 - à l'exception de la suppression complète de la circulaire d'interprétation, aucune des autres modifications de fond proposées par Transports Canada en janvier 2004 ne se reflète dans les règles.
148. La procédure concertée par laquelle les règles relatives au temps de travail et de repos avaient été élaborées et approuvées s'est complètement effondrée entre avril 2003 et février 2004. À mon avis, les actions de Transports Canada en sont essentiellement responsables :

⁷⁷ Voir alinéa 5.1.1b) des règles relatives au temps de travail et de repos en vigueur, annexe 5.

⁷⁸ Voir article 5.1.6 des règles relatives au temps de travail et de repos en vigueur, annexe 5.

- Le Ministère n'avait de toute évidence pas accordé aux règles relatives au temps de travail et de repos toute l'attention et l'analyse qu'elles méritaient aux stades de l'élaboration et de l'approbation. Ainsi, ce qui aurait dû être un scénario « sans surprises » s'est transformé en scénario plein de surprises.
 - La méthode adoptée par Transports Canada pour faire connaître ses nouveaux points de vue à l'industrie sur trois éléments des règles a été plutôt fâcheuse. Le Ministère a refusé de reconnaître ou d'admettre que ses points de vue avaient changé. Au lieu de quoi, il a en fait prétendu à l'industrie (et aux syndicats) qui avaient rédigé les règles qu'ils ne comprenaient pas ce qu'ils avaient fait. Transports Canada était en effet le seul à savoir ce que signifiaient les règles⁷⁹.
 - Le Ministère a semblé totalement insensible aux préoccupations légitimes exprimées par l'industrie lorsqu'il a fait connaître ses nouvelles positions.
 - Il ressort clairement de la lettre adressée le 5 août 2003 par l'ACFC à ses membres de compétence fédérale qu'en dépit de toutes les discussions qui avaient eu lieu jusque-là, l'ACFC ne proposait toujours pas de modifier la clause des six heures pour la remise à zéro de l'horloge à la satisfaction de Transports Canada. En dépit des demandes répétées adressées par l'industrie, Transports Canada a refusé de rencontrer des membres de l'industrie, aussi bien avant qu'après que l'ACFC eut présenté ses modifications. Le Ministère ne s'est pas prévalu des possibilités qu'une telle réunion lui aurait fournies de rendre parfaitement claire sa position sur la clause de remise à zéro. Cela s'est soldé par quatre mois de gaspillage de temps et d'efforts.
 - Le rejet de l'ensemble complet de modifications ne me semble pas être en phase avec la procédure définie dans la *LSF*.
 - Enfin, le 20 janvier 2004, Transports Canada a réservé à l'industrie une autre série de surprises lorsqu'il a présenté les propres modifications qu'il envisageait d'apporter aux règles relatives au temps de travail et de repos. La requête voulant que la circulaire soit entièrement séparée des règles a entièrement inversé la position du Ministère sur le rôle de ce document.
149. Je pense que l'industrie du transport ferroviaire a été lente à admettre que l'organe de réglementation avait décidé dès avril 2003 que les règles seraient modifiées pour refléter ses nouveaux points de vue :
- L'industrie a manifestement cru – ce qui est compréhensible compte tenu de la procédure d'élaboration et d'approbation qui s'était déroulée – que Transports Canada avait mal interprété les règles, et qu'il était possible de remédier à cette incompréhension et de résoudre les problèmes à la satisfaction de l'industrie.

⁷⁹ Ainsi, dans ses lettres à l'industrie sur ces questions, Transports Canada a concentré son argumentation sur ce que les règles seules disaient et a ignoré le document explicatif qui les accompagnait, soit la circulaire 14. Comme nous l'avons vu plus haut, ce sont les éléments de la circulaire 14 qui expliquaient clairement ce qu'avaient voulu l'industrie et les syndicats.

- L'industrie n'avait manifestement pas compris que Transports Canada avait décidé de modifier la clause de remise à zéro en particulier à *sa* satisfaction et non pas à celle de l'industrie.
150. Une dernière observation sur la procédure. La participation d'un enquêteur du BST à l'exercice d'évaluation des risques de Transports Canada (voir paragraphe 139 ci-dessus) était inopportune, car elle aurait pu mettre le BST dans la situation plutôt équivoque d'enquêter sur son propre rôle dans l'établissement des règles. De plus, elle a donné l'impression que la position de Transports Canada sur la clause de remise à zéro avait été influencée par le vœu d'éviter toute critique en cas d'accident attribuable à la fatigue.
151. L'esprit de la *LSF* avait été laissé loin derrière tandis que les événements décrits dans cette section se déroulaient.

7. La procédure de révision des règles relatives au temps de travail et de repos et la conjoncture actuelle d'établissement des règles

7.1 Chronologie des événements

7.1.1 Révisions des règles relatives au temps de travail et de repos, février 2004 à juin 2005

152. En recevant l'ensemble de modifications proposées par Transports Canada aux règles le 20 janvier 2004, les représentants de l'industrie en ont déduit qu'ils n'avaient guère d'autre choix que de récrire les règles en profondeur pour respecter les vœux de Transports Canada. Une réunion préliminaire entre les fonctionnaires de Transports Canada et le groupe de travail s'est tenue le 19 février. À l'insistance de Transports Canada et au grand dam du groupe de travail, les TUT ont participé à cette réunion, en dépit du fait qu'ils s'étaient retirés du groupe de travail au mois de juin précédent.
153. À l'issue de la réunion, l'ACFC a adressé une lettre à Transports Canada pour lui faire savoir qu'elle espérait que les modifications seraient prêtes en l'espace de 30 jours. Elle a réitéré sa demande d'obtenir la série de documents mentionnés par Transports Canada le 20 janvier⁸⁰.
154. Entre le 24 et le 26 février, un groupe restreint de représentants de l'industrie ont rédigé une nouvelle version des règles qui comportait les principales modifications visant à donner satisfaction à Transports Canada. Il y avait notamment des modifications de la clause de remise à zéro. Les règles proprement dites intégraient désormais un certain nombre des éléments qui étaient abordés au préalable dans la circulaire 14⁸¹. Transports Canada avait déclaré que le document d'interprétation ne devait pas faire l'objet de renvois dans les règles.

⁸⁰ Courriel de Mike Regimbal de l'ACFC à Greg Guitard de Transports Canada, daté du 23 février 2004.

⁸¹ Les représentants de l'industrie estimaient qu'il s'agissait d'une suggestion valable.

155. Le 1^{er} mars, Transports Canada a répondu en ces termes à la requête adressée par l'ACFC pour obtenir les documents mentionnés le 20 janvier par courriel :
- « [...] notre équipe était prête à expliquer les modifications qu'elle se proposait d'apporter aux règles au moment de la réunion et, lorsqu'on nous l'a demandé, c'est ce que nous avons fait, même si nous n'avons pas et que nous n'avons toujours pas un ensemble officiel à remettre à l'ACFC. En raison de l'entente sur les questions, nous n'avons pas modifié notre position sur le besoin d'établir le bien-fondé des modifications que nous sollicitons, documents à l'appui. »⁸²
156. Le 15 mars, Transports Canada a avisé l'ACFC qu'il avait à nouveau invité les TUT à participer à une réunion du groupe de travail qui devait avoir lieu les 17 et 18 mars. Le groupe de travail n'a pas jugé que la participation des TUT serait utile. En apprenant cette réaction, un fonctionnaire de Transports Canada qui participait à la procédure a écrit à l'ACFC et à la Conférence ferroviaire Teamsters Canada (CFTC, qui représentait désormais les mécaniciens de locomotive) pour dire que le Ministère ne respecterait pas l'esprit de la *LSF* s'il permettait que les TUT soient tenus à l'écart du débat⁸³.
157. Le sommet sur la sécurité ferroviaire a eu lieu les 31 mars et 1^{er} avril 2004. L'objet avoué du sommet était « de déterminer et d'analyser les questions de réglementation de la sécurité ferroviaire afin de parvenir à une application plus fructueuse du cadre de réglementation et, par voie de conséquence, d'instaurer de meilleurs rapports de travail entre l'organe de réglementation, Transports Canada et la partie réglementée, l'industrie du transport ferroviaire »⁸⁴.
158. Les participants au sommet ont recensé un certain nombre d'éléments prioritaires sur lesquels il fallait se pencher. Le plus important d'entre eux était la procédure d'établissement des règles, en particulier les questions suivantes :
- la transparence de la procédure, l'analyse connexe et les points décisionnels;
 - le besoin de lignes directrices pour expliquer le fonctionnement de la procédure;
 - des éclaircissements sur la façon d'être exempté des règles;
 - un certain nombre de questions sur les consultations et les instruments de consultation;
 - des directives sur la gestion des risques et sur son rôle dans l'établissement des règles et les questions connexes⁸⁵.

⁸² Courriel de Greg Guitard de Transports Canada à Mike Regimbal de l'ACFC, daté du 1^{er} mars 2004.

⁸³ Courriel de Greg Guitard de Transports Canada à Mike Regimbal de l'ACFC et à George Hucker de la CFTC, daté du 16 mars 2004.

⁸⁴ *Sommet sur la sécurité ferroviaire entre l'ACFC et Transports Canada : 31 mars/1^{er} avril 2004 : Résumé de synthèse du rapport*, p. 2.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 8.

159. Les participants au sommet ont élaboré des plans de travail afin d'aborder la plupart des éléments prioritaires recensés, notamment l'établissement des règles, et d'attribuer les responsabilités en la matière.
160. Le 26 avril, l'ACFC a adressé à ses membres l'ensemble de modifications des règles et les nouveaux documents d'interprétation. Afin d'accélérer le plus possible la procédure, le même jour, l'ACFC a adressé le même dossier aux syndicats – soit la CFTC, les TUT et les Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile – à des fins de consultation.
161. La lettre qui accompagnait le dossier de modifications de l'ACFC du 26 avril soulignait l'importance du document d'interprétation et ajoutait que « nous avons l'intention de conclure avec Transports Canada un accord officiel par lequel nous nous engageons mutuellement à accepter ces interprétations et à collaborer régulièrement pour les actualiser en cas de problème »⁸⁶.
162. Le 20 mai, des représentants de l'ACFC et de Transports Canada se sont réunis pour discuter d'un certain nombre de questions, notamment des règles relatives au temps de travail et de repos. L'ACFC croyait avoir compris que Transports Canada avait l'intention de reconnaître le document d'interprétation et de le distribuer au personnel de Transports Canada, mais qu'il ne l'avaliserait pas, et que le personnel régional pouvait remettre en question ledit document si telle était son intention.
163. À cause d'un malheureux concours de circonstances, les TUT n'ont pas reçu leur exemplaire du dossier avant le 14 juin. Le syndicat a alors fait savoir à l'ACFC qu'il examinerait le dossier et formulerait ses observations dans les 60 jours à compter du 14 juin⁸⁷.
164. En juin et en juillet, les discussions entre l'industrie et Transports Canada sur l'interprétation de certaines règles relatives au temps de travail et de repos se sont poursuivies.
165. Le 28 juin, la CFTC a fait parvenir ses observations sur le dossier de modifications. Le 12 août 2004, les TUT ont adressé une lettre très critique à l'égard du dossier à l'ACFC et à Transports Canada. L'ACFC a répondu au syndicat le 29 septembre 2004⁸⁸.
166. En octobre et en novembre 2004, le niveau d'anxiété de l'industrie s'est accentué à l'égard de la position de Transports Canada sur la circulaire d'interprétation. Transports Canada déclarait à qui voulait l'entendre qu'il refuserait de reconnaître le document, encore moins de l'avaliser. Compte tenu de ce que l'industrie avait vécu depuis avril 2003 au sujet des règles relatives au temps de travail et de repos, cette question était pour elle vivement préoccupante.

⁸⁶ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC aux membres de l'ACFC de compétence fédérale, datée du 26 avril 2004.

⁸⁷ Courriel de Tim Secord des TUT à Mike Regimbal de l'ACFC, daté du 14 juin 2004.

⁸⁸ Lettres de Mike Lowenger à George Hucker de la CFTC et à Tim Secord des TUT, datées du 29 septembre 2004.

167. Le 9 décembre 2004, l'ACFC a adressé une lettre à Transports Canada dans laquelle l'Association résumait l'historique de l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos, en faisant remarquer que les 11 mois préalables de travail visaient à donner satisfaction aux vœux de Transports Canada et en identifiant une « question cruciale » qui avait « une incidence directe sur notre capacité à déposer auprès du ministre les modifications prévues des règles relatives au temps de travail et de repos » :

« Un élément clé des règles en vigueur est la *circulaire n° 14 d'accompagnement de l'ACFC* intitulée *Pratiques et procédures recommandées pour l'application des règles relatives au temps de travail et de repos*. Transports Canada a manifesté le vœu de supprimer la circulaire de l'ACFC. Cela est vivement préoccupant pour l'industrie; toutefois, nous avons cherché à acquiescer à cette requête en modifiant les règles de manière à y incorporer des éléments critiques de la circulaire. Même si cette approche a été partiellement fructueuse, nous avons ensemble décidé qu'il était impossible d'ajouter la totalité des explications directement dans les règles et qu'il fallait toujours un document reconnu contenant des explications et des exemples concrets. Nous sommes fermement convaincus qu'un tel document revêt une importance cruciale pour permettre à des milliers de "membres du personnel d'exploitation" et de superviseurs ferroviaires de se conformer aux prescriptions des règles. C'est à ce titre que nous avons élaboré un nouveau "document d'interprétation" à l'appui des règles.

« La forme des questions et réponses qui imprègnent ce document a été conçue moyennant la contribution et les idées précieuses de collègues de la partie syndicale. Ces questions portent sur des situations qui, de l'avis de tous les intervenants, ne sont pas toujours évidentes ou limpides au moment où un problème d'interprétation se pose sur le terrain. Elles ont pour but de fournir des directives à ceux qui sont tenus de respecter, de gérer ou d'interpréter les règles à l'aide d'exemples pratiques et communs. Il importe de signaler qu'un certain nombre des modifications apportées à ce document l'ont été à la demande de représentants de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, ce qui témoigne de la valeur que Transports Canada attache aux exemples et aux interprétations. »⁸⁹

168. Et la lettre se poursuivait en ces termes :

- Transports Canada a fait savoir qu'il craignait de ne pas être en mesure de signer le document.
- D'autres formulations ont été échafaudées pour apaiser ces préoccupations tout en indiquant que Transports Canada appuyait le document⁹⁰.

⁸⁹ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à L. Bourdon de Transports Canada, datée du 9 décembre 2004.

⁹⁰ *Ibidem*. La formulation proposée était la suivante : « Ce document a été examiné conjointement par Transports Canada et l'Association des chemins de fer du Canada et les parties conviennent qu'il reflète leur interprétation mutuelle des Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire qui sont entrées en vigueur le jour mois 2004. Ce document sera modifié par les parties de temps à autre. »

- L'ACFC était prête à déposer les modifications officiellement, quand elle a appris que Transports Canada refusait maintenant d'accepter les nouvelles formulations, et « manifestement, nous ne pouvons déposer ce document sans la garantie écrite que les interprétations du document reflètent à la fois celles de Transports Canada et de l'industrie du transport ferroviaire et qu'elles seront appliquées par chacune des régions de Transports Canada ».
- Les documents d'interprétation étaient couramment utilisés par l'industrie et le gouvernement. Par exemple, des ministères du gouvernement fédéral comme Ressources humaines et Développement social Canada et Santé Canada « ont recours à des documents d'interprétation pour expliquer de manière convaincante leurs règlements et leurs stratégies de conformité ». Par ailleurs, il existe quantité d'exemples de règles et de règlements ferroviaires « qui renvoient à d'autres documents qui contiennent des renseignements et des interprétations supplémentaires ».
- Si Transports Canada persiste à refuser d'accepter et d'utiliser le document d'interprétation, l'industrie devra alors trouver d'autres moyens de s'assurer que les interprétations sont appliquées de manière uniforme – en faisant tout par exemple pour que la circulaire fasse partie intégrante de l'ensemble de règles.
- Si Transports Canada finit par accepter la circulaire, l'industrie s'engagera à ne pas la modifier sans d'abord consulter les syndicats et Transports Canada et sans collaborer avec eux⁹¹.

169. Transports Canada a répondu à la lettre de l'ACFC le 12 janvier 2005 en refusant d'acquiescer à sa demande.

« Le Ministère est d'avis qu'une règle doit être soumise comme document autonome sans avoir besoin d'un document d'appui ou d'explications ou d'interprétations. Un document d'interprétation des règles relatives au temps de travail et de repos ne sera pas approuvé par le Ministère pas plus qu'il ne sera incorporé dans les règles.

« En tant qu'organe de réglementation, Transports Canada est le responsable ultime de l'interprétation des règles. Le Ministère entend former les inspecteurs de la sécurité ferroviaire sur les règles et s'attend à ce que les chemins de fer assurent la formation approfondie des membres de leur personnel de gestion et d'exploitation sur les règles et sur leur signification.

« C'est pourquoi nous apprécierions que l'ACFC dépose le plus rapidement possible son dossier de modifications des règles relatives au temps de travail et de repos. »⁹²

170. Il y a eu d'autres entretiens entre Transports Canada et l'ACFC sur certaines questions relatives aux règles. Le 2 février 2005, l'ACFC a remis aux représentants de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada un avant-projet des documents révisés qu'elle avait l'intention de déposer et a demandé si le

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Lettre de Luc Bourdon de Transports Canada à Mike Lowenger de l'ACFC, datée du 12 janvier 2005.

dossier semblait désormais acceptable⁹³. Une réponse lui est parvenue cinq jours plus tard pour lui dire qu'« au sujet des règles, je n'ai pas d'autres modifications à ajouter. Les plus récentes modifications semblent aborder toutes les questions en suspens »⁹⁴.

171. L'ACFC a déposé son dossier de modifications le 11 février 2005 et a suggéré qu'elles entrent en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 2005. Dans le cadre de ce dépôt, l'ACFC a retiré la circulaire 14 et l'a remplacée par le document d'interprétation n° 01. L'en-tête du document comportait cette mise en garde :

« Le document suivant ne fait pas partie intégrante des Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire. Son objet est de fournir des directives uniformes sur l'interprétation des règles relatives au temps de travail et de repos, notamment sur le recours à des questions et réponses qui serviront d'exemples et favoriseront une meilleure compréhension des règles. »⁹⁵

172. À la fin de mars 2005, soit près du terme du délai d'approbation de 60 jours, Transports Canada a fait savoir à l'ACFC qu'il restait six questions en suspens à régler, notamment l'avance d'un mois de la date d'entrée en vigueur⁹⁶. Une semaine plus tard, le Ministère a proposé d'autres modifications⁹⁷. Un représentant d'un chemin de fer a alors tenu ces propos :

« Le CFCP accepte la date d'entrée en vigueur du 1^{er} juin. Ce qui veut dire qu'il va falloir se lancer immédiatement dans l'amélioration des systèmes. J'éprouve de vives préoccupations étant donné que Transports Canada n'a pas encore approuvé les modifications. Cela est d'autant plus alarmant que nous nous attendons à recevoir des demandes de modifications de différents membres du ministère des Transports, alors qu'il reste à peine une semaine au délai d'approbation de 60 jours. Le Ministère semble s'attendre à ce que nous concevions, mettions à l'essai et adoptions les changements des systèmes et les déployions auprès de nos employés en moins de temps qu'il lui a fallu pour jeter un coup d'œil à ce document. Il y a incontestablement quelques questions ici à soumettre au groupe d'élaboration des règles. »⁹⁸

173. L'ACFC a répondu aux nouvelles requêtes de Transports Canada le 8 avril, lui faisant savoir que les deux changements mineurs ne lui posaient aucun problème, pas plus d'ailleurs que la nouvelle date d'entrée en vigueur, mais que les autres

⁹³ Courriel de Mike Regimbal de l'ACFC à William Hunter de Transports Canada, daté du 2 février 2005.

⁹⁴ Courriel de William Hunter de Transports Canada à Mike Regimbal de l'ACFC, daté du 7 février 2005.

⁹⁵ ACFC, *Document d'interprétation no 01 des Règles relatives au temps de travail et de repos de l'ACFC*, 1^{er} février 2005.

⁹⁶ Courriel de Walter Carlson de Transports Canada à Mike Regimbal de l'ACFC, daté du 1^{er} avril 2005.

⁹⁷ Courriel de Don Pulciani de Transports Canada à Mike Regimbal de l'ACFC, daté du 7 avril 2005, et courriel de Walter Carlson de Transports Canada à Mike Regimbal de l'ACFC, daté du 8 avril 2005.

⁹⁸ Courriel de Robert Smith du CFCP à Mike Regimbal de l'ACFC, *et al.*, daté du 8 avril 2005.

modifications proposées par le Ministère risquaient d'avoir des conséquences fâcheuses imprévues et qu'il était donc impossible d'y donner suite⁹⁹.

174. Le 12 avril 2005, Transports Canada a approuvé le dossier de modifications à titre conditionnel, les règles révisées devant entrer en vigueur le 1^{er} juin 2005¹⁰⁰. Parmi les conditions d'approbation, le Ministère enjoignait aux chemins de fer d'accepter les modifications (quatre d'entre elles) proposées à la fin mars et au début avril par Transports Canada et au sujet desquelles les chemins de fer avaient déclaré le 8 avril qu'elles posaient problème.

175. Le 14 avril 2005, l'ACFC a adressé une requête officielle à Transports Canada pour demander au ministre de modifier les conditions de l'avis d'approbation du 12 avril, en expliquant que :

« Certaines de ces conditions risquent d'avoir des effets préjudiciables imprévus sur l'industrie en général, si elles ne sont pas éclaircies comme il faut. Nous ne croyons pas que l'ajout de ces conditions particulières ait fait l'objet d'une analyse assez approfondie avec les chemins de fer ou les employés au cours de votre procédure d'examen. »¹⁰¹

176. Le 29 avril 2005, l'ACFC a fait suite à sa lettre du 14 avril en expliquant dans le détail pourquoi elle s'opposait aux conditions imposées par Transports Canada à l'approbation du 12 avril. La lettre :

- proposait de modifier la formulation relative à deux des questions;
- expliquait pourquoi les mots ajoutés par Transports Canada à une définition contenue dans les règles prêtaient à confusion et devaient être éliminés;
- expliquait pourquoi un paragraphe que Transports Canada avait retranché des règles devait y être réinséré;
- demandait officiellement à nouveau que les conditions soient modifiées¹⁰².

177. Le 12 mai 2005, l'ACFC a à nouveau écrit à Transports Canada, cette fois pour demander de repousser la date d'entrée en vigueur des règles révisées :

« Le 29 avril, nous vous avons adressé une demande de modifications des conditions de l'avis d'approbation TC O 0-49.

« En attendant la réponse de Transports Canada à notre requête et compte tenu des échéanciers excessivement serrés, nous constatons aujourd'hui qu'il sera pratiquement impossible d'adopter toutes les modifications prescrites avant le 1^{er} juin. C'est pourquoi nous vous demandons de reporter la date d'entrée en vigueur au 29 juin 2005, en raison des travaux nécessités par les modifications à apporter aux systèmes et aux impératifs supplémentaires de formation.

⁹⁹ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à Walter Carlson de Transports Canada, datée du 8 avril 2005, et courriel de Mike Regimbal de l'ACFC à Walter Carlson de Transports Canada, daté du 8 avril 2005.

¹⁰⁰ Lettre de Luc Bourdon de Transports Canada à B.R. Burrows de l'ACFC, datée du 12 avril 2005.

¹⁰¹ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à L. Bourdon de Transports Canada, datée du 14 avril 2005.

¹⁰² Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à L. Bourdon de Transports Canada, datée du 29 avril 2005.

« Un autre élément qui vient compliquer cette activité tient à l'incertitude du libellé définitif de votre réponse que nous escomptons recevoir sous peu. »¹⁰³

178. Le 24 mai 2005, Transports Canada a accepté de repousser au 29 juin 2005 la date d'entrée en vigueur¹⁰⁴.

179. Le 1^{er} juin 2005, Transports Canada a accepté les modifications des conditions se rattachant à l'avis d'approbation du 12 avril proposées par l'ACFC le 29 avril 2005¹⁰⁵.

180. Le 17 juin, un responsable de l'ACFC a écrit ce mot à Transports Canada :

« Il y a quelque temps, nous avons discuté d'un document que vous prépariez à l'intention des agents de TC pour leur fournir des directives et contribuer à assurer l'uniformité d'application des règles. Êtes-vous désormais en mesure d'en fournir un exemplaire aux membres de notre groupe de travail pour que nous puissions l'examiner et recenser les problèmes qui pourraient survenir avant que les nouvelles règles n'entrent en vigueur? Je crois savoir qu'il y a certains éléments du document que vous ne voulez pas que nous voyions, mais il serait certainement précieux pour tous les intervenants que nous puissions examiner les questions d'interprétation. Je me rappelle vous avoir entendu dire que vous étiez prêt à nous fournir un exemplaire de ce document.

« Nous aimerions discuter des questions pour nous assurer que nous disposons des stratégies voulues pour remédier aux conflits éventuels.

« Nous comptons tous sur votre collaboration indéfectible et sur l'absence de surprises. »¹⁰⁶

181. L'ACFC a à nouveau écrit à Transports Canada le 28 juin, pour lui dire que :

- la majorité des intervenants du secteur ferroviaire sont d'avis qu'un document d'interprétation doit accompagner les règles relatives au temps de travail et de repos;
- l'ACFC procédait à la distribution de 18 000 exemplaires des règles et de son nouveau bulletin d'interprétation à ses membres et aux employés ferroviaires touchés;
- l'ACFC « a respectueusement demandé à Transports Canada de collaborer avec elle pour assurer l'uniformité d'interprétation des règles révisées en distribuant des exemplaires des règles et du document d'interprétation aux bureaux de l'administration centrale et aux bureaux régionaux de Transports Canada afin de sensibiliser tous les agents de Transports Canada à la nécessité d'assurer le respect des directives et des interprétations »¹⁰⁷.

¹⁰³ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à Luc Bourdon de Transports Canada, datée du 12 mai 2005.

¹⁰⁴ Lettre de Luc Bourdon de Transports Canada à Mike Lowenger de l'ACFC, datée du 24 mai 2005.

¹⁰⁵ Lettre de Luc Bourdon de Transports Canada à M. Lowenger de l'ACFC, datée du 1^{er} juin 2005.

¹⁰⁶ Courriel de Mike Regimbal de l'ACFC à Bill Hunter de Transports Canada, daté du 17 juin 2005.

¹⁰⁷ Lettre de Mike Lowenger de l'ACFC à L. Bourdon de Transports Canada, datée du 28 juin 2005.

182. Les règles relatives au temps de travail et de repos sont entrées en vigueur le 29 juin 2005. Elles sont reproduites à l'annexe 5 de ce rapport.
183. Les règles relatives au temps de travail et de repos étaient inscrites à l'ordre du jour de la réunion semestrielle prévue entre Transports Canada et l'ACFC, qui a eu lieu le 2 décembre 2005. Transports Canada a fait savoir qu'aucune question importante n'avait été soulevée depuis l'entrée en vigueur des règles et que le Ministère discuterait des questions à même de survenir avec l'industrie avant de prendre la moindre mesure. Dans le projet de compte rendu de la réunion, on peut lire que :
- « L'ACFC a sollicité un document que TC a préparé pour fournir des directives internes à son personnel afin d'évaluer le respect des règles relatives au temps de travail et de repos. TC a déjà pris l'engagement de remettre à l'ACFC un exemplaire du document de contrôle de la conformité et a pensé que celui-ci lui avait déjà été fourni. [Un représentant de Transports Canada] fera le suivi de cette question. »¹⁰⁸
184. Transports Canada n'a pas encore remis à l'industrie son document d'interprétation des règles relatives au temps de travail et de repos.

7.1.2 La procédure d'établissement des règles – Lignes directrices de Transports Canada

185. À l'issue du sommet sur la sécurité ferroviaire de mars et avril 2004 (voir paragraphes 157 à 159 ci-dessus), l'examen des questions prioritaires cernées lors du sommet – y compris l'établissement des règles – s'est déroulé très lentement pour l'essentiel. En avril 2007, Transports Canada a résumé la situation en ces termes :
- « [...] à l'exception du Programme d'amélioration des passages à niveau et des questions de planification, il a fallu une année entière avant que la plupart des autres questions ne soient abordées. Par exemple, la première phase de l'examen de l'établissement des règles et des exemptions était censée faire intervenir un spécialiste reconnu de la rédaction des règlements pour qu'il explique ce dont il fallait tenir compte dans la rédaction de textes réglementaires comme des règles, des normes et des règlements.
- « Le Ministère n'a pas été en mesure de retenir les services d'un expert reconnu en la matière pas plus que Justice Canada n'a pu répondre à ce besoin.
- « *Transports Canada a également eu de la difficulté à trouver des membres au sein de l'organisation désireux de collaborer avec l'ACFC aux questions de réglementation* [l'italique est de l'auteur]. L'expérience préalable avait démontré que l'ACFC n'avait tout simplement aucun respect pour les opinions de l'organe de réglementation à moins qu'elles ne concordent avec les siennes. L'ACFC a été avisée de cette situation à plusieurs reprises.

¹⁰⁸ *Résumé du projet de compte rendu, Réunion semestrielle prévue entre Transports Canada et l'ACFC, 2 décembre 2005.* Le compte rendu est daté du 28 novembre 2005. Manifestement, l'une de ces dates n'est pas juste.

« Bien que l'ACFC soit d'avis que TC n'a pas tiré parti des recommandations du sommet, l'ACFC s'est penchée sur deux questions en particulier : la procédure d'établissement des règles et la collecte de données et de renseignements. Or, Transports Canada n'a toujours pas reçu de document pertinent de la part de l'ACFC sur une question quelconque liée au sommet. »¹⁰⁹

186. En décembre 2006, Transports Canada a publié un document intitulé *Ligne directrice sur la présentation d'une proposition de règle ou d'une révision apportée à une règle* (ci-après la *Ligne directrice*)¹¹⁰. Son objectif déclaré était de clarifier à la fois « le processus à suivre lorsqu'une compagnie ferroviaire présente des règles au ministre » et « les renseignements et documents qu'une compagnie de chemin de fer doit fournir pour justifier sa proposition »¹¹¹.
187. L'industrie a participé à la rédaction des lignes directrices de Transports Canada sur l'établissement des règles. Les fonctionnaires de Transports Canada affirment qu'ils ont accepté un certain nombre des suggestions de l'industrie. Malgré sa contribution, l'industrie est déçue de la *Ligne directrice* :
- À l'issue du sommet sur la sécurité ferroviaire, l'industrie avait espéré élaborer avec Transports Canada une procédure d'établissement des règles définissant des « règles d'engagement » mutuellement acceptables en matière de collaboration et de consultation.
 - Une telle procédure ne devait ni ne pouvait porter atteinte aux pouvoirs réglementaires du ministre. Son objectif était plutôt d'apporter plus de certitude à la procédure d'établissement des règles et d'éviter les fâcheuses expériences et les mauvaises surprises qui avaient caractérisé l'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos.
 - Or, la *Ligne directrice* n'apporte aucune contribution à cet objectif, de l'avis de l'industrie, car elle n'oblige pas Transports Canada à s'engager activement avec l'industrie tout au long de la procédure d'établissement des règles.

7.1.3 La procédure d'établissement des règles – Arrêtés pris en vertu de l'article 19

188. Depuis l'entrée en vigueur de la *LSF* en 1989, Transports Canada ne s'est pas prévalu de l'article 19 pour enjoindre aux compagnies de chemin de fer d'établir des règles, sauf en 1993 lorsqu'il s'est prévalu de cet article pour amorcer la procédure d'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos. Depuis 2004, toutefois, il a invoqué les pouvoirs que lui confère l'article 19 pour enjoindre aux compagnies de chemin de fer de rédiger quatre ensembles de règles. L'une d'elles – intitulé le *Règlement sur la rélectorisation du matériel ferroviaire* – s'applique à

¹⁰⁹ Transports Canada, *Rapport d'étape sur le Sommet sur la sécurité ACFC-TC*, p. 3.

¹¹⁰ Il s'agit de l'un des quatre documents d'orientation préparés par Transports Canada. Les autres ont trait aux normes techniques, aux exemptions et à la réalisation de certaines installations ferroviaires.

¹¹¹ Transports Canada, *Ligne directrice*, 11 décembre 2006, p. 2.

l'ensemble de l'industrie. Les trois autres s'appliquent à l'exploitation des compagnies de chemin de fer prises individuellement¹¹².

189. Les compagnies de chemin de fer s'opposent et continuent de s'opposer vivement aux arrêtés pris par Transports Canada aux termes de l'article 19 :
- Elles pensent que l'article 19 a été inséré dans la *Loi* pour autoriser le ministre à enjoindre aux compagnies de chemin de fer d'établir des règles pour faire face aux situations d'urgence.
 - Elles soutiennent que Transports Canada se prévaut de l'article 19 pour en fait réglementer des domaines visés aux paragraphes 18(1) et 18(2.1) de la *Loi*. Une différence importante entre des règles et des règlements est que les compagnies de chemin de fer doivent prendre à leur charge la majeure partie des coûts d'établissement des règles. Les coûts sont minimes pour Transports Canada, si on les compare aux coûts que doivent encourir Transports Canada et le gouvernement du Canada lorsqu'ils élaborent des règlements.
 - Par ailleurs, aucun résumé de l'étude d'impact de la réglementation n'est prescrit à l'égard des règles établies en vertu des articles 19 ou 20. Lorsque des compagnies établissent des règles en vertu de l'article 20, elles tiennent compte des coûts qui s'y rattachent de toute évidence. Lorsque Transports Canada enjoint à une compagnie d'établir une règle en vertu de l'article 19, il n'a pas à se soucier des répercussions que cela peut avoir sur les compagnies de chemin de fer au chapitre des coûts.
190. Transports Canada justifie son recours récent à l'article 19 :
- L'article 19 autorise l'organe de réglementation à enjoindre aux compagnies de chemin de fer d'établir des règles sur des questions que l'organe de réglementation juge importantes, mais que les compagnies de chemin de fer passeraient autrement sous silence.
 - L'article 33 de la *Loi* confère au ministre tous les pouvoirs dont il a besoin pour enjoindre aux compagnies de chemin de fer d'établir des règles pour faire face aux situations d'urgence. L'objet de l'article 19 n'a donc rien à voir avec ces situations.
191. Sans doute faudrait-il éclaircir l'objet de l'article 19, à la lumière du différend qui oppose actuellement l'industrie à Transports Canada quant à l'usage que l'organe de réglementation a fait de cet article récemment.

7.2 Évaluation

192. L'industrie ferroviaire avait espéré obtenir l'approbation rapide de ce qu'elle pensait être un ensemble convenu de modifications des règles relatives au temps de travail et de repos à l'hiver et au printemps 2004. Or, cela ne s'est pas produit. Il se peut que la confusion créée par le fait que les TUT n'ont pas reçu les documents ait entraîné un certain retard. Mais la cause la plus importante du retard semble

¹¹² *Cadre, op. cit.*, paragraphe 162.

toutefois avoir été le désaccord entre Transports Canada et les chemins de fer quant au besoin et au rôle d'un document d'interprétation :

- Transports Canada a décidé qu'il n'avaliserait ni ne reconnaîtrait une circulaire d'interprétation de l'industrie sur les règles relatives au temps de travail et de repos. Les fonctionnaires de Transports Canada affirment qu'en règle générale, le Ministère n'approuve pas les bulletins d'interprétation. Ils ajoutent que le Ministère a commis une erreur en approuvant en 2002 la circulaire 14 dans le cadre du dossier des règles relatives au temps de travail et de repos.
- Mais, compte tenu de ce que l'industrie sait des interprétations des règles relatives au temps de travail et de repos par Transports Canada, elle avait cruellement besoin des garanties que lui offrirait un document d'interprétation approuvé.

193. Les inquiétudes de l'industrie étaient parfaitement compréhensibles, mais elles ne semblent même pas avoir effleuré l'esprit de Transports Canada. Cela est difficile à saisir. Ce qui est aussi difficile à comprendre, c'est le refus manifesté par Transports Canada de rassurer en quelque sorte l'industrie sur la question de l'interprétation. L'industrie s'est sentie menacée par la possibilité de décisions et de sanctions négatives imposées par Transports Canada à l'avenir, au motif que les lignes directrices du Ministère sur les règles relatives au temps de travail et de repos n'avaient jamais été transmises à l'industrie. À mon avis, Transports Canada aurait dû être plus accommodant sur cette question, sans pour autant compromettre les pouvoirs du ministre. Une telle collaboration aurait été accueillie avec soulagement par l'industrie.
194. Je pense que Transports Canada a échoué à une importante mise à l'épreuve de sa transparence, en refusant de fournir à l'industrie les documents dont il est question dans les suggestions de modifications des règles du Ministère datées du 20 janvier 2004 (voir paragraphe 130 ci-dessus).
195. Au paragraphe 156 ci-dessus, j'ai décrit de quelle façon un fonctionnaire de Transports Canada avait invoqué la *LSF* pour justifier l'insistance mise par le Ministère à exiger que l'ACFC consulte les TUT avant de déposer de nouvelles modifications des règles relatives au temps de travail et de repos. Or, cette interprétation des impératifs de consultation de la *Loi* est incorrecte. Transports Canada a outrepassé ses pouvoirs en insistant sur la participation des TUT à cette réunion et à une réunion préalable (voir paragraphe 152).
196. Transports Canada se plaint que l'ACFC n'ait pas respecté ses opinions, sauf si elles coïncidaient avec celles de l'Association (paragraphe 185). Si cela était vrai, ce ne serait pas difficile à comprendre, compte tenu des événements décrits aux paragraphes 172 à 179. Pour récapituler :
- À la fin mars/début avril 2005, soit plus d'un an après avoir contraint l'industrie à procéder à une refonte en profondeur des règles relatives au temps de travail et de repos, et à peine quelques jours du terme du délai d'approbation de 60 jours, Transports Canada a émis de nouvelles opinions sur un certain nombre de questions et a insisté pour qu'elles soient incorporées dans les règles.

- Cela a considérablement perturbé la procédure, perturbation qui a pris fin uniquement lorsque l'ACFC a réussi à convaincre Transports Canada que les modifications en question risquaient d'avoir des conséquences fâcheuses imprévues.

197. Je tiens à attirer l'attention sur la phrase en italique au paragraphe 185, où Transports Canada se plaint que l'un des facteurs qui expliquent la lenteur des progrès du suivi du sommet sur la sécurité ferroviaire est le refus du personnel de Transports Canada de collaborer avec l'ACFC sur les questions de réglementation. Il est sans contredit du devoir des fonctionnaires, en pareille situation, de collaborer avec l'intervenant du mieux qu'ils peuvent, quelles que soient leurs propres préférences.

8. Conclusions

198. L'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos a été une procédure fastidieuse et complexe, compte tenu de la complexité des questions en lice et des intérêts et des points de vue conflictuels dont il a fallu tenir compte. La procédure a débuté en 1993, dans le cadre de la structure de réglementation (la procédure d'établissement des règles), qui n'avait vu le jour que quelques années plus tôt. Les protagonistes qui ont pris part au début de la procédure ont tout de suite reconnu les difficultés auxquelles ils seraient confrontés et ils y ont fait face avec succès jusqu'en 2002, lorsque les règles ont été approuvées définitivement (pour la première fois). Un tel succès est attribuable à la collaboration et au dialogue.

199. La procédure s'est ensuite rompue, à cause des événements et des facteurs décrits plus haut. Il en est résulté une absence de confiance et de respect mutuels entre l'organe de réglementation et l'industrie :

- du côté de Transports Canada, cela se manifeste dans la façon dont les fonctionnaires perçoivent l'industrie, comme en témoignent leurs propos mentionnés au paragraphe 185 ci-dessus.
- cela est manifeste dans la manière dont les représentants des chemins de fer décrivent leur hésitation de plus en plus grande à se prévaloir de la procédure d'établissement des règles en vertu de l'article 20. La procédure provoque en eux un sentiment de malaise, depuis qu'ils ont constaté qu'une règle qu'ils élaborent et qu'ils soumettent à approbation peut leur être retournée assortie de conditions difficiles et coûteuses. Ils sont d'avis que, dans la conjoncture actuelle, ils n'ont pas grand recours, si ce n'est de ne pas présenter de règles pour commencer.
- cela se manifeste également dans le mécontentement suscité au sein de l'industrie par les récents arrêtés pris par Transports Canada en vertu de l'article 19.

200. Les sérieux problèmes décrits dans cette analyse de cas ne sont pas survenus à cause de vices fondamentaux dans la nouvelle procédure d'établissement des règles adoptée en 1989. Pas plus que ces problèmes sont essentiellement le fait de la complexité du sujet.

201. Si la coopération et la collaboration se sont brisées, c'est parce que :
- Transports Canada a approuvé les règles relatives au temps de travail et de repos sans parfaitement les comprendre et se sentir à l'aise;
 - le Ministère a par la suite décrété que d'importants paramètres des règles qu'il avait approuvées étaient potentiellement dangereux et a exigé de l'industrie qu'elle les modifie;
 - ce faisant, il n'a pas semblé comprendre qu'il avait créé une situation perturbatrice et coûteuse pour les chemins de fer;
 - les chemins de fer ont tenté de faire changer d'avis à l'organe de réglementation, et ont mis du temps à comprendre qu'ils n'allaient pas obtenir satisfaction;
 - Transports Canada a interprété les efforts de l'industrie visant à s'expliquer et à convaincre l'organe de réglementation que les règles étaient sans danger telles qu'elles avaient été interprétées à l'origine comme des attermoissements et de l'obstructionnisme de la part des chemins de fer. Il a réagi en prenant une série de mesures qui n'ont fait qu'accentuer le sentiment de contrariété de l'industrie.
202. La longue lutte au sujet des règles relatives au temps de travail et de repos a abouti à une importante amélioration sur le fond – la modification du mécanisme de remise à zéro de l'horloge de 24 heures – et à une plus grande clarté dans la rédaction des règles. Mais le coût de ces améliorations a été élevé.
203. L'un des coûts majeurs, qui est analysé longuement plus haut, a été la rupture de la collaboration et de la confiance et du respect mutuels entre Transports Canada et l'industrie du transport ferroviaire.
204. Il y a eu également un coût de renonciation très réel. Comme nous l'avons vu plus haut, les règles attachaient beaucoup d'importance à l'élaboration et à la mise en place de plans de gestion de la fatigue. Selon un représentant de l'industrie, il a fallu engager toutes les ressources disponibles des parties syndicale et patronale des chemins de fer pendant deux ans pour régler les questions se rattachant aux règles relatives au temps de travail et de repos :
- « Pendant ce temps, tout l'élan mis à gérer les risques de la fatigue par le biais des programmes élaborés par chaque chemin de fer parallèlement aux syndicats a complètement disparu. Il n'y avait plus aucune énergie pour poursuivre le combat et les ressources étaient épuisées. Or, un règlement officiel dans ce domaine n'est qu'un élément infime de la procédure dans son ensemble. La fatigue est une question tellement complexe qu'un règlement ne peut pas à lui seul fournir toutes les réponses. »¹¹³
205. Une fois que la collaboration s'est brisée, elle est difficile à rétablir. Or, il est parfaitement clair qu'il faut la rétablir si l'on veut que la procédure d'établissement des règles fonctionne efficacement. Peut-être qu'un premier pas dans cette direction consisterait pour Transports Canada à examiner la *Ligne directrice* qu'il a publiée au mois de décembre dernier (voir paragraphes 186 et 187 ci-dessus). Le Ministère

¹¹³ Lettre d'un représentant de l'industrie à l'auteur, datée du 12 juillet 2007.

doit réfléchir aux engagements qu'il peut prendre sur la façon de faire participer les chemins de fer à l'avenir à la procédure d'établissement des règles, sans pour autant porter atteinte aux pouvoirs du ministre. Il est incontestable que l'industrie accueillera une telle initiative avec soulagement, ce qui pourra constituer le fondement de l'instauration de meilleurs rapports de travail.

Liste des annexes

Annexe 1 – Ordres et règles concernant les temps de travail et périodes de repos obligatoire aux chemins de fer de compétence fédérale, 1987-2003

Annexe 2 – Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire, et circulaire 14, approuvées en 2002

Annexe 3 – Lettre de l'ACFC justifiant les modifications aux règles relatives au temps de travail et de repos proposées, octobre 2003

Annexe 4 – Modifications des règles relatives au temps de travail et de repos suggérées par Transports Canada, janvier 2004

Annexe 5 – Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire, Approuvées en 2005

Annexe 6 – Observations sur les règles relatives au temps de travail et de repos dans d'autres modes de transport et pays