



**RENFORCER
LES LIENS :**
UN ENGAGEMENT PARTAGÉ POUR
LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire
Novembre 2007

Publié par le :

Secrétariat sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*

Ottawa, Canada

K1A 0N5

Ce rapport est disponible sur le site Web www.tc.gc.ca/tcss/RSA_Review-Examen_LSF

Cette publication a été financée par Transports Canada. Les opinions formulées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Ministère.

ISBN 978-0-662-05408-5

N° de cat. T33-16/2008

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représenté par le Ministre des Transports (2007)

Ce matériel peut être reproduit à des fins non commerciales à condition de citer la source du document.

Références photographiques : chapitres 1-10 : Transports Canada; Annexe B : CP Images



Transport
Canada

Railway Safety
Act Review

Transports
Canada

Examen de la Loi sur
la sécurité ferroviaire

180, rue Elgin Street
Suite/Bureau 901
Ottawa ON K2P 2K3
(613) 998-6462 (Tel/Tel)
(613) 998-8274 (Fax)
RailwaySafetyActReview@tc.gc.ca (email)
ExamenLoiSecuriteFerroviaire@tc.gc.ca (courriel)



À L'HONORABLE
MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET DES
COMMUNAUTÉS

Monsieur le Ministre,

Nous, les membres du Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, avons l'honneur de vous présenter notre rapport.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

l'Honorable Doug Lewis
Président

Pierre-André Côté
Membre

Martin Lacombe
Membre

Gary Moyer
Membre

Canada

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	1
1.1	Raison d'être de l'Examen de la <i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i> de 2006	2
1.2	Portée	3
1.3	Déroulement	4
1.3.1	<i>Consultations des intervenants</i>	4
1.3.2	<i>Recherches</i>	6
1.3.3	<i>Formulation de recommandations</i>	7
1.4	Principaux défis qui se posent à l'industrie du transport ferroviaire et à l'organe de réglementation	8
1.5	Remerciements	11
2.	ÉTAT DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE AU CANADA	12
2.1	Accidents de 1989 à 2006	13
2.2	Catégories d'accidents	14
2.2.1	<i>Accidents en voie principale</i>	15
2.2.2	<i>Accidents hors voie principale</i>	16
2.2.3	<i>Accidents survenus aux passages à niveau ou à des intrus</i>	16
2.2.4	<i>Accidents et incidents mettant en cause le transport des marchandises dangereuses</i>	18
2.3	Normalisation des accidents	19
2.4	Comparaison de la sécurité ferroviaire au Canada et aux États-Unis	20
3.	RÉGIE	21
3.1	Rôles et responsabilités des organisations	21
3.1.1	<i>Ministères et organismes fédéraux</i>	21
3.1.2	<i>Provinces</i>	24
3.1.3	<i>Compagnies de chemin de fer</i>	24
3.1.4	<i>Syndicats</i>	25
3.1.5	<i>Autres intervenants</i>	26
3.2	Responsabilisation au sein de Transports Canada	26
3.2.1	<i>Pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire</i>	30
3.3	Consultations – Transparence et communications	33
3.4	Collaboration avec d'autres ordres de gouvernement	38
3.4.1	<i>Accords</i>	42
4.	CADRE DE RÉGLEMENTATION	44
4.1	Législation fédérale touchant la sécurité ferroviaire	44
4.2	Lois provinciales sur la sécurité ferroviaire	47
4.3	Questions soulevées par la <i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i>	49
4.3.1	<i>Objectifs de la Loi sur la sécurité ferroviaire</i>	49
4.3.2	<i>Application de la Loi sur la sécurité ferroviaire</i>	51
4.3.3	<i>Conditions fondamentales d'exploitation</i>	53
4.3.4	<i>Règles et règlements</i>	55

4.3.5	<i>Renforcement de la procédure d'établissement des règles</i>	58
4.3.6	<i>Rôle de l'Association des chemins de fer du Canada dans l'établissement des règles</i>	63
4.3.7	<i>Procédure d'extension de l'application d'une règle à d'autres compagnies de chemin de fer</i>	64
4.3.8	<i>Pouvoirs de contrainte</i>	65
4.3.9	<i>Examen des ordres</i>	67
4.3.10	<i>Dispositions périmées</i>	69
5.	SYSTÈMES DE GESTION DE LA SÉCURITÉ	70
5.1	Le concept de SGS	70
5.2	Mise en œuvre des systèmes de gestion de la sécurité	74
5.3	Culture de sécurité	76
5.3.1	<i>Changement de culture dans l'industrie du transport ferroviaire</i>	77
5.3.2	<i>Participation des employés à la santé et la sécurité au travail</i>	80
5.3.3	<i>Un instrument d'évaluation de la « culture de sécurité »</i>	82
5.3.4	<i>Changement de culture au sein de Transports Canada</i>	83
5.4	Surveillance des systèmes de gestion de la sécurité ferroviaire	85
5.5	Évaluations des risques	89
6.	COLLECTE, ANALYSE ET DIFFUSION D'INFORMATIONS	93
6.1	Responsabilités relatives à la collecte, à l'analyse et à la diffusion d'informations	94
6.1.1	<i>Transports Canada</i>	95
6.1.2	<i>Provinces et industrie</i>	96
6.2	Données insuffisantes	96
6.3	Collecte des données	103
6.4	Analyse des données	109
6.5	Diffusion d'informations	113
7.	QUESTIONS DE VOISINAGE	116
7.1	Nouveaux aménagements à proximité des propriétés ferroviaires	117
7.1.1	<i>Procédure actuelle des nouveaux aménagements</i>	117
7.2	Sécurité des passages à niveau	122
7.2.1	<i>Fermetures de passages à niveau</i>	125
7.2.2	<i>Nouveaux passages à niveau</i>	127
7.2.3	<i>La sécurité aux passages à niveau existants</i>	128
7.2.4	<i>Passages obstrués</i>	131
7.2.5	<i>Programme d'amélioration des passages à niveau</i>	132
7.2.6	<i>Projet de Règlement sur les passages à niveau</i>	135
7.3	Sensibilisation des collectivités par les compagnies de chemin de fer	137
7.4	Les intrusions et l'éducation du public	143
7.4.1	<i>Intrusions</i>	143
7.4.2	<i>Éducation du public</i>	146

8.	PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET INTERVENTIONS	149
8.1	Législation sur l'environnement	150
8.1.1	<i>Transports Canada</i>	150
8.1.2	<i>Environnement Canada</i>	152
8.1.3	<i>Provinces et territoires</i>	152
8.2	Accidents : état de préparation et intervention	154
8.2.1	<i>Accidents concernant les marchandises dangereuses</i>	156
8.2.2	<i>Accident de la rivière Cheakamus</i>	158
8.2.3	<i>Accident du lac Wabamun</i>	160
8.2.4	<i>Vers l'établissement d'un nouveau protocole</i>	162
8.2.5	<i>Normes d'intervention d'urgence et environnementale</i>	165
8.3	Autres questions d'environnement	168
8.3.1	<i>Emploi des pesticides</i>	168
8.3.2	<i>Déversements dans les gares de triage</i>	169
8.3.3	<i>Émissions dans l'atmosphère</i>	170
8.3.4	<i>Fuites de grains et autres « détritits »</i>	170
8.3.5	<i>Nuisance acoustique</i>	171
8.3.6	<i>Plans de gestion de l'environnement</i>	171
8.3.7	<i>Incendies causés par les compagnies de chemin de fer</i>	172
9.	QUESTIONS D'ORDRE OPÉRATIONNEL	176
9.1	Gestion de la fatigue	177
9.2	Consignateurs d'événements et de conversations dans le poste de conduite	183
9.3	Contrôle de la circulation ferroviaire	184
9.4	Ingénierie	186
9.5	Formation des équipes d'exploitation	187
9.6	Dynamique des trains	188
9.7	Tests de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues	192
10.	INNOVATIONS SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES	194
10.1	Nouvelles technologies – Recherche et développement	194
10.2	Le rôle du gouvernement	197
10.3	Interface entre l'être humain et la technologie	205
11.	RESSOURCES	207
11.1	Compagnies de chemin de fer	207
11.1.1	<i>Recrutement et rétention</i>	207
11.1.2	<i>Formation</i>	208
11.1.3	<i>Culture de signalement</i>	209
11.1.4	<i>Investissements</i>	209
11.2	Transports Canada	210
11.2.1	<i>Consultations</i>	212
11.2.2	<i>Cadre de réglementation</i>	212
11.2.3	<i>Collecte, analyse et diffusion d'informations</i>	213

11.2.4	<i>Sensibilisation du public</i>	214
11.2.5	<i>Protection de l'environnement</i>	215
11.2.6	<i>Recherche et développement</i>	215
11.2.7	<i>Harmonisation avec les États-Unis</i>	216

12. RENFORCEMENT DES RELATIONS **218**

ANNEXES

A.	Mandat : Examen de la <i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i>	223
B.	Biographies des membres du Comité consultatif	227
C.	Chronologie des consultations publiques, des réunions et des visites de lieu	228
D.	Études de recherche	232
E.	Profil des compagnies de chemin de fer	233
F.	Recommandations	239
G.	Liste des mémoires et des présentations	249
H.	Glossaire des sigles	253
I.	Secrétariat sur l'Examen de la <i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i>	256

FIGURES

2.1 :	Nombre total d'accidents ferroviaires déclarés (1989-2006)	13
2.2 :	Répartition des accidents ferroviaires par catégorie (2006)	14
2.3 :	Accidents ferroviaires à l'exclusion des accidents survenus aux passages à niveau et à des intrus (1989-2006)	15
2.4 :	Accidents survenus aux passages à niveau ou à des intrus (1989-2006)	17
2.5 :	Accidents et incidents ferroviaires à signaler au BST mettant en cause des marchandises dangereuses	19
3.1 :	Transports Canada – Structure organisationnelle de la sécurité ferroviaire ..	28
5.1 :	Modèle de causalité des accidents de Reason	71

ILLUSTRATIONS

Consultation publique, Halifax (Nouvelle-Écosse), juillet 2007	4
Montmagny (Québec), juin 2007	5
NB Southern Railway, Saint John (Nouveau-Brunswick), juillet 2007	48
Gary Moser et Doug Lewis, Vallée du fleuve Fraser (Colombie-Britannique), mai 2007	85
Wetaskiwin (Alberta), avril 2007	116
Cheakamus (Colombie-Britannique), août 2005	158
Triage Alyth du CFPC, Calgary (Alberta), avril 2007	189
Voiture de détection des défauts de rail (trriage Symington du CN), Winnipeg (Manitoba), juin 2007	194
Gary Moser, Pierre-André Côté, Doug Lewis et Martin Lacombe, mars 2007	227

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

La *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* est entrée en vigueur en 1989, à une époque de profonde métamorphose du transport ferroviaire au Canada marquée par les privatisations et la restructuration de l'industrie et par la déréglementation gouvernementale.

La *Loi* de 1989 reflétait cette politique de déréglementation, introduite en 1985 et appelée « Aller sans entraves ». Ce changement de politique a séparé la législation économique de la législation sur la sécurité et a éliminé les obstacles à la transformation structurale de l'industrie ferroviaire. Grâce à la souplesse résultant de ce changement, les chemins de fer nationaux ont pu se restructurer en fermant des lignes et en cédant des milliers de kilomètres de voies à des compagnies d'intérêt local.

Durant les années 1990, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et le Chemin de fer Canadien Pacifique (CFCP) se sont tous deux transformés en cherchant à réaliser des économies d'exploitation et à rehausser leur rentabilité. En 1995, le CN, qui avait été une société d'État, a été privatisé. Près de 10 000 km de voies ferrées ont été abandonnées entre 1990 et 2006, la plupart réparties assez équitablement entre le CN et le CFCP.

Aujourd'hui, le CN et le CFCP sont des entreprises rentables qui exploitent environ 74 % du réseau ferré du Canada, contre 90 % dans les années 1990. On recense aujourd'hui une quarantaine de compagnies d'intérêt local qui exploitent plus de 16 000 km de voies¹. VIA Rail continue de dominer le secteur des services ferroviaires voyageurs, puisque la compagnie transporte 95 % des voyageurs ferroviaires interurbains et qu'elle propose des excursions touristiques ciblées. Les services de trains de banlieue dans les zones urbaines ont également nettement augmenté ces dernières années. Les chemins de fer touristiques et de loisir offrent des services populaires dans de nombreuses régions du Canada.

Le trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis connaît lui aussi une croissance rapide depuis 20 ans. Depuis 10 ans, la croissance du fret transporté par train a dépassé la croissance économique en général. Et cette croissance devrait se poursuivre. Plus récemment, devant l'expansion économique rapide de l'Asie, l'industrie a accusé une croissance importante du trafic transitant par les ports de la côte Ouest du Canada, en particulier le trafic des conteneurs².

¹ Association des chemins de fer du Canada, Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire : Mémoire de l'ACFC au Comité* (février 2007), page 4.

² Les chiffres et les données sur l'évolution de l'industrie du transport ferroviaire sont extraits de *Tendances ferroviaires 2007* l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), (octobre 2007) et *Les transports au Canada 2006 : Rapport annuel* (mai 2007) de Transports Canada.



La *Loi sur la sécurité ferroviaire* a été élaborée dans un esprit de collaboration entre le secteur privé et les pouvoirs publics et elle traduit une désaffection à l'égard d'une approche réglementaire entièrement prescriptive au profit d'une approche qui reconnaît la responsabilité des chemins de fer en ce qui concerne la sécurité de leur exploitation. Transports Canada continue d'être responsable globalement de la sécurité du réseau national de transport.

À l'issue de l'examen réglementaire de la Loi en 1994 et des modifications ultérieures intervenues en 1999, on a procédé à des réformes de la réglementation obligeant un chemin de fer à se doter d'un système de gestion de la sécurité (SGS). Cela s'est traduit par de nouveaux rôles pour l'industrie et pour l'organe de réglementation – ce rôle consistant pour les compagnies de chemin de fer à élaborer et à adopter un SGS et, pour l'organe de réglementation, à vérifier le système de gestion de la sécurité d'une compagnie en se fondant sur ses résultats plutôt qu'en procédant à des inspections techniques détaillées des différents volets de son exploitation.

La formule du SGS n'est ni une formule de déréglementation ni une formule d'autoréglementation de l'industrie. En revanche, son succès dépend de l'établissement d'un partenariat entre l'industrie et l'organe de réglementation afin de mieux gérer les risques inhérents au réseau de transport et de constamment améliorer son bilan de sécurité. Cela représente un écart important par rapport à « la façon dont on avait l'habitude de faire les choses » et cela continue de toucher l'industrie du transport ferroviaire et l'organe de réglementation.

1.1 RAISON D'ÊTRE DE L'EXAMEN DE LA LOI SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE DE 2006

Suite à ces réformes de la réglementation et de l'industrie, le Canada a connu plusieurs années à la fin de la décennie 1990 où il a enregistré une baisse du nombre d'accidents de chemin de fer. Toutefois, entre 2002 et 2005, le nombre d'accidents ferroviaires (à l'exclusion des accidents aux passages à niveau et des cas d'intrusion) a nettement augmenté³. Plusieurs accidents survenus durant cette période, et même plus récemment, ont été spectaculaires – en particulier ceux qui sont survenus en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec. Ensemble, ils ont causé des blessures graves et des décès, entraîné de sérieux dégâts à l'environnement et ont eu des conséquences néfastes sur l'économie.

En décembre 2006, le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités a entrepris l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. L'impulsion est venue du besoin d'apaiser les préoccupations suscitées par ces accidents ferroviaires notoires et de déterminer les secteurs où il était possible d'améliorer la sécurité. L'Examen visait à déterminer les lacunes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et à formuler des

³ Joseph F. Schulman, CPCS Transcom Limited, *État de la sécurité ferroviaire au Canada* (août 2007), page iii.

recommandations afin de raffermir le régime de réglementation pour faire face au caractère évolutif de l'industrie du transport ferroviaire et de son exploitation. (Voir à l'annexe A pour le mandat de l'Examen.)

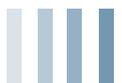
En février 2007, le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités nous a nommés comme Comité consultatif indépendant chargé de diriger l'Examen, en faisant appel à notre savoir-faire collectif dans les domaines de l'administration publique, du droit, des relations de travail et de l'industrie ferroviaire, de même qu'à notre capacité à demeurer objectifs. (Voir l'annexe B pour les biographies des membres du Comité consultatif.)

1.2 PORTÉE

La portée de l'Examen englobe de nombreuses questions essentielles qui se rapportent à la sécurité ferroviaire dans son sens large. On nous a demandé d'examiner le fonctionnement et l'efficacité globale de la *Loi* et de prodiguer au ministre des conseils sur les façons d'améliorer la sécurité ferroviaire. En particulier, nous nous sommes penchés sur l'efficacité et la rentabilité du cadre de réglementation établi en vertu de la *LSF*; sur les dispositions et le fonctionnement de la *Loi*; les préoccupations environnementales suscitées par le transport et les accidents ferroviaires; l'interface avec le public; les questions de sécurité ferroviaire connexes.

Ces grands domaines englobent de nombreux sujets d'intérêt particulier, qui comprennent (sans toutefois s'y limiter) :

- les rôles et responsabilités;
- les systèmes de gestion de la sécurité;
- la surveillance, la vérification, l'inspection et l'application de la loi, notamment les pouvoirs d'application de la loi;
- les facteurs humains, la sensibilisation à la sécurité et les renseignements à l'intention du public;
- la concurrence entre les modes et les tendances économiques;
- les impératifs de sécurité de base;
- l'établissement des règles et l'uniformité d'application des règles;
- les pouvoirs ministériels et leur délégation;
- les exigences techniques;
- l'établissement d'un cadre légal complet;
- la protection de l'environnement;
- les interventions d'urgence;
- les passages à niveau, les cas d'intrusion et les actes de vandalisme;
- la collecte, l'analyse et la diffusion de données sur la sécurité ferroviaire;
- les technologies évoluées et leur utilisation.



Signalons que les dispositions relatives à la sûreté de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, ajoutées en 1999, débordaient le mandat du Comité. Celui-ci devait se concentrer sur les questions de sécurité.

1.3 DÉROULEMENT

En amorçant l'Examen, nous avons soigneusement tenu compte de son objectif qui est d'encore améliorer la sécurité ferroviaire au Canada et, en bout de ligne, de promouvoir une meilleure culture de sécurité au sein de l'industrie ferroviaire. L'Examen a été entrepris afin de préserver et de raffermir le rôle essentiel que l'industrie du transport ferroviaire joue dans l'économie canadienne.

En l'espace de plusieurs mois, une série de consultations publiques et d'études de recherche indépendantes ont eu lieu et ont constitué des éléments névralgiques du processus qui a abouti à la formulation des recommandations du Comité.

1.3.1 Consultations des intervenants

Pour nous instruire sur les différentes questions, nous avons opté pour une approche délibérément pratique. C'est ainsi que nous avons établi une longue liste d'intervenants afin d'encourager un taux de participation à l'Examen et que nous avons préparé et distribué un *Document d'orientation pour les consultations* afin de les aider à préparer leurs propres mémoires officiels. Un site Web (www.tc.gc.ca/tcss/RSA_Review-Examen_LSF) consacré à l'Examen a ainsi été construit, contenant des renseignements sur le processus global et facilitant la tâche aux intervenants désireux d'en savoir plus long sur l'Examen et sur la façon d'y participer.

Nous avons tenu 15 séances de consultation publique dans toutes les provinces avec des services ferroviaires pour permettre aux particuliers et aux groupes de présenter leurs points de vue. Nous avons ainsi entendu plus de 70 présentations et avons reçu plus de 180 mémoires.

Tout au long de l'Examen, nous avons consulté un large éventail d'intervenants, parmi lesquels le public, des compagnies de chemin de fer et leurs associations industrielles, les employés des compagnies de chemin de fer et leurs syndicats, les clients des chemins de fer (comme les voyageurs et les expéditeurs), les provinces et les territoires, les municipalités, des intérêts



Consultation publique, Halifax (Nouvelle-Écosse), juillet 2007

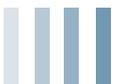
autochtones, des groupes écologistes et des intervenants d'urgence, sans oublier Transports Canada et d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral.

Nous avons rencontré de nombreuses personnes qui s'occupent de sécurité ferroviaire, à tous les échelons et dans l'ensemble du réseau, afin de voir par nous-mêmes comment les choses fonctionnaient en divers endroits du pays. Nous avons effectué un vol en hélicoptère au-dessus du port de Vancouver et de la vallée du Bas-Fraser pour mieux comprendre les difficultés auxquelles se heurtent les chemins de fer dans le transport des marchandises jusqu'au port de Vancouver. Nous avons fait un tour à bord d'un véhicule rail-route pour savoir ce qui entre dans l'exploitation d'un chemin de fer dans la région du canyon du Fraser. Nous nous sommes rendus sur les lieux des accidents survenus dans le canyon de Cheakamus et à Lillooet. Ces visites ont laissé sur nous une impression indélébile. Nous avons fait un tour dans un wagon d'évaluation des voies et nous sommes ainsi instruits sur la technologie qui sert à évaluer l'état des voies. Nous avons constaté par nous-mêmes l'impact des questions de voisinage sur les collectivités et les chemins de fer. Nous avons visité des gares de triage, nous sommes rendus sur les lieux de déraillements, notamment à Montmagny (Québec), et avons eu droit à des démonstrations d'interventions d'urgence et de lutte contre les incendies. Dans chaque cas, nous avons eu la chance de nous entretenir avec un grand nombre de travailleurs et de responsables consciencieux des chemins de fer.

Nous avons également tenu des réunions bilatérales avec plusieurs intervenants afin d'avoir un débat franc et transparent sur des sujets d'intérêt particulier. Nous avons rencontré des responsables américains pour en savoir plus long sur les problèmes des



Montmagny (Québec), juin 2007



chemins de fer et les relations de travail entre l'organe de réglementation et l'industrie. Nous avons également partagé nos expériences et nous sommes instruits auprès d'autres membres du milieu ferroviaire international à la Conférence internationale sur la sécurité ferroviaire à Goa, en Inde. (L'annexe C donne une chronologie des consultations publiques, des réunions et des visites sur place.)

Compte tenu de l'ampleur de l'Examen et de la multitude de questions qui ont surgi, nous avons dû déterminer sur quels secteurs nous concentrer et quelles recommandations de niveau supérieur formuler pour être sûr que l'ensemble de l'Examen contribuerait à améliorer la sécurité. Cela n'a pas été une mince tâche compte tenu de l'ampleur des questions et de la grande diversité des opinions sur la façon d'améliorer la situation actuelle. Même si le rapport ne peut tenir compte de l'ensemble des détails et des suggestions formulées dans les divers mémoires adressés au Comité, ces mémoires peuvent être visionnés sur le site Web de l'Examen et nous incitons vivement ceux que cela intéresse à les lire.

Tous les participants à l'Examen ont manifesté un intérêt authentique pour les questions. Peu importe leur diversité, leurs points de vue ont été étudiés et analysés et ils ont contribué à cristalliser les réflexions du Comité. Cela nous a permis de faire des observations utiles et de formuler des recommandations visant à améliorer le tableau global de la sécurité.

1.3.2 Recherches

Les recherches menées par des experts-conseils de l'extérieur ont fait partie intégrante de notre travail. C'est ainsi qu'une série d'études ont été réalisées pour compléter les connaissances du Comité et sa compréhension d'un certain nombre de sujets, parmi lesquels :

- l'état de la sécurité ferroviaire au Canada;
- les causes techniques des accidents et les stratégies d'atténuation;
- les causes des accidents et les stratégies d'atténuation se rapportant aux facteurs humains;
- les comparaisons Canada-États-Unis et les questions d'harmonisation;
- la régie de la sécurité ferroviaire;
- le cadre de réglementation de la sécurité ferroviaire;
- les systèmes de gestion de la sécurité;
- l'évaluation du rendement;
- les questions d'environnement;
- l'élaboration de *Règles relatives au temps de travail et de repos*;
- l'incidence de la technologie sur la sécurité.

Le Comité a examiné et analysé les constatations et les recommandations de ces études de recherche et en a largement tenu compte dans la formulation de ses recommandations. On trouvera une liste des études de recherche et des experts-conseils à l'annexe D de ce rapport. Les études peuvent également être visualisées sur le site Web de l'Examen.

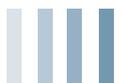
1.3.3 Formulation de recommandations

Le Comité a entendu un large éventail de points de vue des intervenants dans le monde du transport ferroviaire. La portée et la teneur des mémoires variaient considérablement. Il n'en reste pas moins que les thèmes suivants se sont dégagés et ont orienté le Comité dans la formulation de ses recommandations et dans la préparation de ce rapport :

- état de la sécurité ferroviaire;
- régie;
- cadre de réglementation;
- système de gestion de la sécurité (SGS);
- collecte, analyse et diffusion d'informations;
- questions de voisinage;
- protection de l'environnement et interventions;
- questions opérationnelles;
- innovations scientifiques et technologiques;
- ressources;
- renforcement des relations.

Nous avons formulé les recommandations après un débat concerté sur les principales questions, en tenant compte des points de vue exprimés lors des consultations publiques et de la somme considérable de connaissances acquises lors des recherches, notamment les constatations et les recommandations des études de recherche. Les recommandations ont évolué à tel point que le Comité est parvenu à un consensus sur les principales d'entre elles. Au cours du processus, d'autres paramètres se sont dégagés qui, même s'ils ne méritaient pas des recommandations particulières, nous ont contraints à faire des observations sur certaines questions qui, à notre avis, méritaient d'occuper une place de choix dans le rapport final.

Suite à l'élaboration des recommandations, nous avons validé nos constatations et nos recommandations auprès d'un échantillon représentatif d'intervenants en sollicitant leur réaction afin de savoir si oui ou non les recommandations étaient pratiques et si elles contribueraient à améliorer la sécurité ferroviaire. Le processus de validation nous a aidés à améliorer et à éclaircir nos recommandations préliminaires.



1.4 PRINCIPAUX DÉFIS QUI SE POSENT À L'INDUSTRIE DU TRANSPORT FERROVIAIRE ET À L'ORGANE DE RÉGLEMENTATION

D'après les informations et l'analyse des données dont dispose le Comité, celui-ci est d'avis que le bilan de sécurité des principaux chemins de fer du Canada est le meilleur parmi les compagnies nord-américaines. Il n'en demeure pas moins que leur bilan de sécurité ne s'est pas suffisamment amélioré au Canada depuis que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* a été modifiée pour la dernière fois en 1999. Les accidents en voie principale peuvent être graves et avoir de sérieuses conséquences sur l'environnement. À l'exception des accidents et des incidents qui concernent des marchandises dangereuses, nous constatons que les déraillements en voie principale ont augmenté ces dernières années. Il est donc impératif de remédier à cette situation. Les accidents dans les gares de triage et sur les embranchements sont également beaucoup trop fréquents et il faut améliorer la situation.

En règle générale, nous avons constaté que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et ses principes sont fondamentalement valables, mais qu'un certain nombre d'améliorations d'ordre législatif s'imposent. Le cadre de réglementation repose sur des règlements axés sur le rendement et des règles d'exploitation ferroviaire, et il faut prendre le temps de s'assurer qu'il soit mis en œuvre avec efficacité et dans les règles de l'art. Certains secteurs susceptibles d'amélioration sont indiqués ci-après.

- Il est nécessaire de mieux comprendre la différence qui existe entre les règles et les règlements. Une procédure plus structurée et mieux intégrée doit être élaborée pour l'établissement des règles et les consultations afin d'assurer la participation de toutes les parties intéressées.
- Il faut déterminer les impératifs de sécurité de base qu'il y a lieu de respecter avant qu'une compagnie ne commence à être exploitée et bénéficie d'une reconnaissance par la délivrance d'un certificat d'exploitation ferroviaire.
- Le cadre de réglementation doit prévoir que l'organe de réglementation doit être mieux armé d'un plus vaste éventail d'instruments d'application de la loi, notamment d'un régime de sanctions administratives pécuniaires.
- La *Loi* doit être actualisée pour clarifier les fondements en vertu desquels les inspecteurs de la sécurité ferroviaire exercent leurs pouvoirs actuels et mieux refléter le caractère évolutif des fonctions d'un inspecteur ferroviaire, qui s'assimilent plus à celles d'un vérificateur, changement qui résulte de l'adoption du SGS il y a un certain nombre d'années.

Nous souscrivons à la formule du SGS pour gérer la sécurité ferroviaire, mais sa mise en œuvre pose des difficultés. Les compagnies de chemin de fer doivent faire l'effort concerté de préciser ce qu'est un SGS et la façon dont il peut améliorer la sécurité, et ce, à tous les échelons de l'organisation. Les compagnies doivent tirer parti de la connaissance qu'ont les employés des dangers et des risques qui existent dans le milieu

de travail. Elles doivent également trouver de meilleurs moyens d'utiliser les données des SGS pour surveiller les améliorations de leur propre bilan de sécurité.

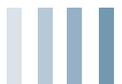
L'organe de réglementation doit mettre les systèmes de gestion de la sécurité au cœur de ses activités de surveillance. Il doit également collaborer avec l'industrie à l'élaboration d'indicateurs de rendement utiles et améliorer sa capacité et ses méthodes de vérification des systèmes de gestion de la sécurité des chemins de fer. Même si des progrès ont été réalisés à la fois par l'industrie et l'organe de réglementation, il reste beaucoup à faire pour assurer une formation solide sur les SGS et leur mise en œuvre fructueuse.

Pour ce qui est de la culture de sécurité globale, de l'avis du Comité, les chemins de fer qui transportent des voyageurs et VIA Rail en particulier, ont une culture de sécurité qui mérite tous nos éloges. Le CFCP a fait d'énormes progrès dans l'amélioration de sa façon d'aborder la gestion de la sécurité et d'élaborer une culture de sécurité très saine au sein de l'entreprise. En revanche, de l'avis du Comité, le strict respect par le CN d'une démarche axée sur les règles, en vertu de laquelle des mesures disciplinaires sont prises lorsque des erreurs sont commises, a inculqué une « culture de crainte et de discipline » qui va à l'encontre d'un système efficace de gestion de la sécurité. Le CN doit reconnaître ce fait avec franchise et prendre des mesures concrètes pour améliorer la situation.

Pour comprendre comment l'industrie ferroviaire se comporte sur le plan de la sécurité, il faut disposer de données ponctuelles et fiables. Actuellement, la collecte, l'analyse et la diffusion de données représentent un défi colossal, à la fois pour l'industrie et l'organe de réglementation. Ce défi est attribuable partiellement à la nature et à l'étendue des rapports nécessaires à différentes fins, aux compagnies de chemin de fer et aux ministères gouvernementaux. En outre, en raison des carences qui existent dans les données accessibles au public, il est difficile de déterminer sans équivoque si l'industrie obtient de bons résultats sur le plan de la sécurité. Ce n'est pas une tâche facile à accomplir, mais il faut des exigences limpides et pertinentes au sujet de l'établissement des rapports, conjuguées à une amélioration de l'analyse et de la diffusion des données de sécurité.

Nous savons par ailleurs que la sécurité ferroviaire dépend d'une bonne collaboration entre de nombreux intervenants qui ont des intérêts divergents, notamment ceux qui sont à tous les échelons des organismes du gouvernement, du secteur public et du secteur privé, et le public. Ce fait est devenu particulièrement manifeste lorsque des questions qui revêtent une importance primordiale dans l'esprit du public, comme la proximité des chemins de fer et des collectivités et les préoccupations suscitées par l'environnement, ont été signalées à notre attention.

Les chemins de fer et d'autres sont incontestablement confrontés à des difficultés lorsqu'il s'agit de constamment renforcer les messages de sécurité et d'éduquer le public en vue de minimiser les accidents. Il est essentiel à ce sujet d'adopter une



approche préventive plutôt que réactive. Les interventions d'urgence présentent une autre difficulté. Avec le concours des provinces, l'organe de réglementation doit montrer l'exemple avec les chemins de fer et les collectivités touchées et élaborer un protocole d'intervention d'urgence et une norme régissant les interventions en cas d'accident. Nous savons pertinemment que cette démarche concertée peut aboutir. Cela a été prouvé par les efforts concertés des compagnies de chemin de fer, de Transports Canada et des collectivités de tout le Canada afin de réduire les accidents aux passages à niveau ou survenus à des intrus. Ces efforts ont donné des résultats positifs et tangibles et nous souscrivons à la poursuite des efforts dans ce domaine.

À l'instar de nombreuses autres branches d'activités, l'industrie ferroviaire a réalisé des progrès scientifiques et technologiques et elle semble désireuse de mettre en place des innovations qui promettent d'améliorer la sécurité. Il est néanmoins devenu manifeste que l'industrie se heurte à des problèmes opérationnels spécifiques au chapitre de la sécurité qui touchent les gens et les matériels. Mentionnons notamment la gestion de la fatigue, la conception des locomotives, les consignateurs d'événements et de conversations dans les locomotives, la localisation des centres de contrôle de la circulation ferroviaire, les voies et les infrastructures, la formation, la dynamique des trains et les programmes de lutte contre la consommation d'alcool et d'autres drogues. Le Comité reconnaît que d'autres efforts s'imposent pour venir à bout de ces problèmes opérationnels.

Transports Canada se heurte à d'importantes difficultés sur le plan des ressources financières et humaines. Devant la croissance du trafic ferroviaire et la prospérité de l'industrie du transport ferroviaire, l'organe de réglementation subit une augmentation des pressions pour assurer la surveillance et la vérification permanentes des systèmes de gestion de la sécurité. Cela signifie que l'organe de réglementation doit être suffisamment financé si l'on veut qu'il exécute de façon efficace un programme de surveillance de la réglementation. Les problèmes de ressources humaines sont dus en partie à l'évolution de la démographie et ils aboutissent à la nécessité d'élaborer et de financer des plans de mesures concrètes afin de recruter et de retenir des employés qui possèdent les compétences recherchées. Transports Canada doit renforcer son potentiel de ressources financières et humaines afin de mieux s'acquitter de son rôle important de surveillant de la sécurité ferroviaire.

En tant que comité, nous sommes convaincus que le futur bilan de sécurité ferroviaire dépend de l'établissement de relations fortes et fructueuses entre tous ceux et celles dont l'intérêt primordial est la sécurité ferroviaire, mais en particulier entre l'industrie du transport ferroviaire et l'organe de réglementation. Des relations puissantes et fructueuses sont impératives pour réaliser des gains essentiels au chapitre de la sécurité. Transports Canada surveille le réseau national de transport ferroviaire et il lui faut trouver des moyens d'améliorer les communications sur les objectifs de la sécurité ferroviaire dans les limites de ce cadre national.

À l'issue du processus de l'Examen, il est juste d'affirmer que le Comité en est arrivé à la conclusion que les chemins de fer canadiens sont sécuritaires, mais qu'ils doivent l'être encore plus. Nous admettons qu'il est nécessaire que les chemins de fer et l'organe de réglementation prennent des mesures dans certains domaines afin d'améliorer la sécurité. Or, nous sommes d'avis qu'ils manquent des occasions de le faire et qu'ils devraient recueillir de meilleures données permettant de mesurer et d'analyser le bilan de sécurité, encourager la participation à tous les échelons à la mise en œuvre de systèmes efficaces de gestion de la sécurité et prendre des mesures pour renforcer la capacité de l'organe de réglementation à s'acquitter de son rôle important de surveillant de la sécurité.

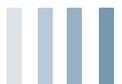
Notre rapport porte sur de nombreux autres domaines susceptibles d'améliorations. Dans certains cas, les recommandations fixent une orientation ou une approche générale qu'il faut envisager en prenant d'autres mesures et, dans d'autres cas, elles préconisent des changements précis. Dans tous les cas, nos recommandations ont pour but d'améliorer la sécurité globale du réseau de transport ferroviaire.

Le Comité est d'avis que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et ses grands principes sont fondamentalement solides, mais il recommande la mise en place d'un certain nombre d'améliorations.

1.5 REMERCIEMENTS

Enfin, nous tenons à témoigner toute notre reconnaissance pour la confiance et l'engagement de tous ceux et celles qui ont participé à l'Examen. Leur empressement à consacrer leur temps et leur énergie à ce processus, à rédiger des mémoires et des présentations, à nous faire part de leurs idées et de leurs données et à prendre la parole librement et ouvertement nous a été d'un précieux concours. Cela a enrichi notre connaissance des grandes questions et nous a donné matière à réflexion.

Même s'il est impossible de nommer et de remercier chaque participant individuellement, nous tenons à adresser des remerciements tout particuliers aux gestionnaires et aux employés des compagnies de chemin de fer, à l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) et à Transports Canada. En plus de participer au processus, ils ont répondu à de nombreuses demandes de renseignements rapidement et avec professionnalisme. Il est parfaitement clair dans notre esprit que l'Examen a suscité un profond engagement, engagement de vouloir atteindre l'objectif commun d'améliorer la sécurité ferroviaire, aujourd'hui et à l'avenir.



CHAPITRE 2

ÉTAT DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE AU CANADA

L'une des premières étapes importantes de l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* a consisté à analyser et à comprendre l'état actuel de la sécurité ferroviaire au Canada. Nous avons donc analysé les statistiques publiées sur les accidents et les incidents ferroviaires et commandé des recherches indépendantes sur ce thème. À l'aide de ces données, nous avons examiné les bilans de sécurité des chemins de fer sous l'angle du nombre total d'accidents, de la catégorie d'accident (c.-à-d. en voie principale, hors voie principale, aux passages à niveau, cas d'intrusion et transport des marchandises dangereuses) et de leur gravité.

Lors de l'évaluation des résultats, il est clairement ressorti que les données accessibles au public présentaient des limites. Dans notre analyse des données, nous avons recensé certains facteurs clés qui empêchent de s'en remettre exclusivement aux chiffres et d'en tirer des conclusions définitives sur l'état général de la sécurité ferroviaire. Mentionnons entre autres :

- les changements apportés en 1992 aux règles d'établissement de rapports ont eu des conséquences sur le nombre d'accidents déclarés;
- les taux d'accidents ne sont pas normalisés d'une manière qui tient compte des fluctuations qui se produisent avec le temps dans le trafic ferroviaire;
- les données ne reflètent pas les changements dans la taille du réseau ferroviaire de compétence fédérale, comme la multiplication des compagnies d'intérêt local dans les années 1990 et la prise de contrôle en juillet 2004 de BC Rail par le CN;
- il n'existe pas de données détaillées sur la gravité des accidents pour évaluer avec précision les conséquences et l'impact des accidents ferroviaires;
- la base de données du Bureau de la sécurité des transports (BST)¹ ne comprend pas de données sur les chemins de fer de compétence provinciale, ce qui empêche de se faire un tableau exact de l'état de la sécurité ferroviaire au Canada;
- le BST a récemment clarifié ses impératifs d'établissement de rapports et a rajusté ses statistiques touchant les cinq années précédentes pour résoudre une divergence dans l'interprétation des impératifs d'établissement de rapports.

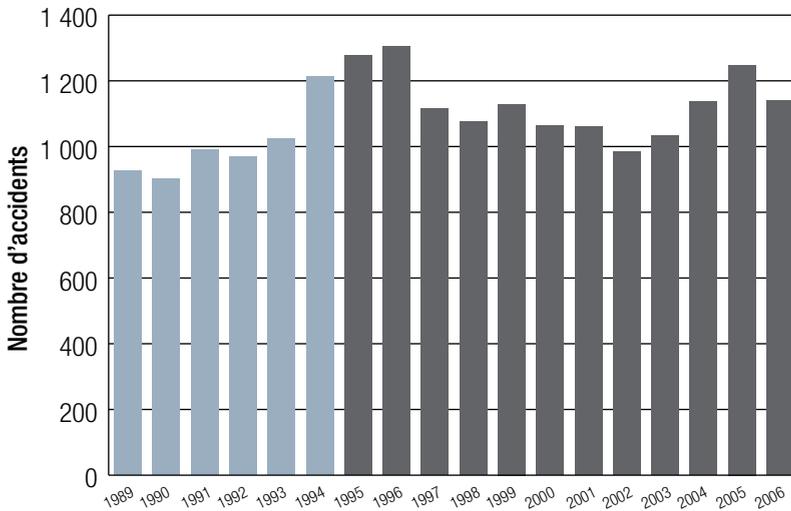
¹ Le *Règlement sur le Bureau de la sécurité des transports (BST)* dispose que tous les accidents ou incidents qui surviennent au Canada selon les dispositions du *Règlement* doivent être déclarés au Bureau, ce qui en fait l'une des principales sources de données sur les événements ferroviaires au Canada.

En dépit de ces écueils, le Comité a réussi à effectuer certaines observations sur l'état de la sécurité ferroviaire au Canada, même si les chiffres ne relatent que partiellement l'histoire. Lors de l'examen des données, le Comité a été sensible au fait que l'opinion du public compte pour beaucoup et que l'état de la sécurité ferroviaire doit mesurer le caractère acceptable (pour le public) des risques d'accidents et des dégâts qui en résultent pour les gens, les biens matériels et l'environnement.

2.1 ACCIDENTS DE 1989 À 2006

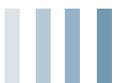
Si l'on se limite rigoureusement à l'analyse du nombre total d'accidents déclarés au BST depuis l'adoption de la *LSF*, comme l'illustre la figure 2.1, il y a clairement deux périodes au cours desquelles le nombre d'accidents a augmenté – 1992-1996 et 2002-2005. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation.

FIGURE 2.1 : NOMBRE TOTAL D'ACCIDENTS FERROVIAIRES DÉCLARÉS (1989-2006)²



La première hausse peut être attribuée partiellement aux nouvelles exigences d'établissement de rapports du BST, mises en place en 1992, qui ont abouti à la déclaration de nouveaux cas. Le BST fait observer que les effets complets des nouvelles exigences ont été incorporés avant la fin de 1994. Cela ne facilite pas la comparaison des données avant et après 1994; c'est la raison pour laquelle les deux périodes sont distinguées à la figure 2.1.

² Joseph F. Schulman, CPCS Transcom Limited, *État de la sécurité ferroviaire au Canada* (août 2007), figure 2.1, d'après les données du Bureau de la sécurité des transports (BST).



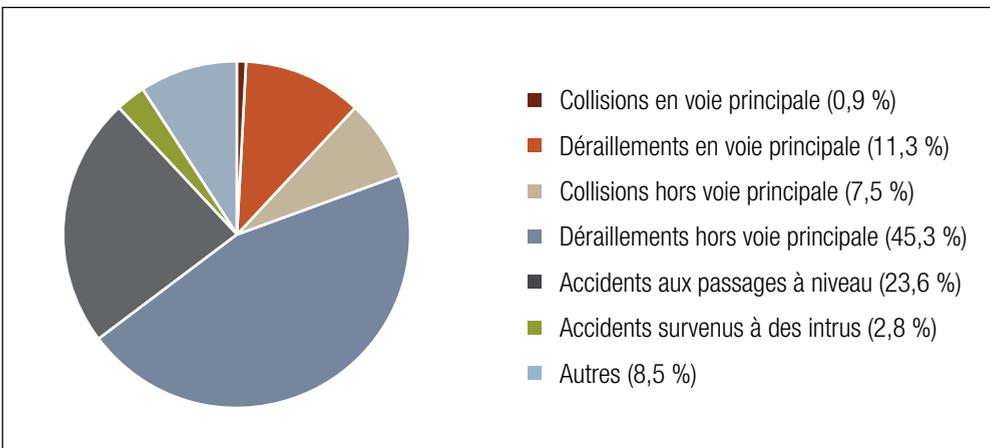
La vente de lignes de chemin de fer fédérales aux chemins de fer de compétence provinciale a sans doute contribué à la baisse constatée entre 1997 et 2002, étant donné que les statistiques alors recueillies portaient sur un réseau global de moins grande taille. De même, la prise de contrôle de BC Rail par le CN en 2004 explique au moins en partie la hausse récente du nombre total d'accidents signalés, étant donné que les statistiques étaient alors recueillies sur un réseau de plus grande taille³. La prise de contrôle de BC Rail vaut également la peine d'être mentionnée car elle a ajouté essentiellement des voies dans les montagnes, qui, de par leur nature même, sont intrinsèquement plus risquées. Durant cette période, le trafic marchandises a régulièrement augmenté.

Si l'on ne se penche toutefois que sur le nombre absolu d'accidents ferroviaires, cela limite les conclusions que l'on peut en tirer pour les raisons mentionnées au début de ce chapitre. Pour mieux comprendre les tendances et savoir s'il y a eu amélioration ou détérioration du bilan de sécurité ces dernières années, nous nous sommes penchés sur différentes présentations et interprétations des données disponibles.

2.2 CATÉGORIES D'ACCIDENTS

Pour comprendre l'état de la sécurité ferroviaire, il est indispensable d'examiner les accidents par catégorie, étant donné que chaque catégorie a des causes, des conséquences et des tendances différentes. La figure 2.2 illustre les principales catégories d'accidents ferroviaires et leur pourcentage par rapport au nombre total d'accidents en 2006.

FIGURE 2.2 : RÉPARTITION DES ACCIDENTS FERROVIAIRES PAR CATÉGORIE (2006)⁴

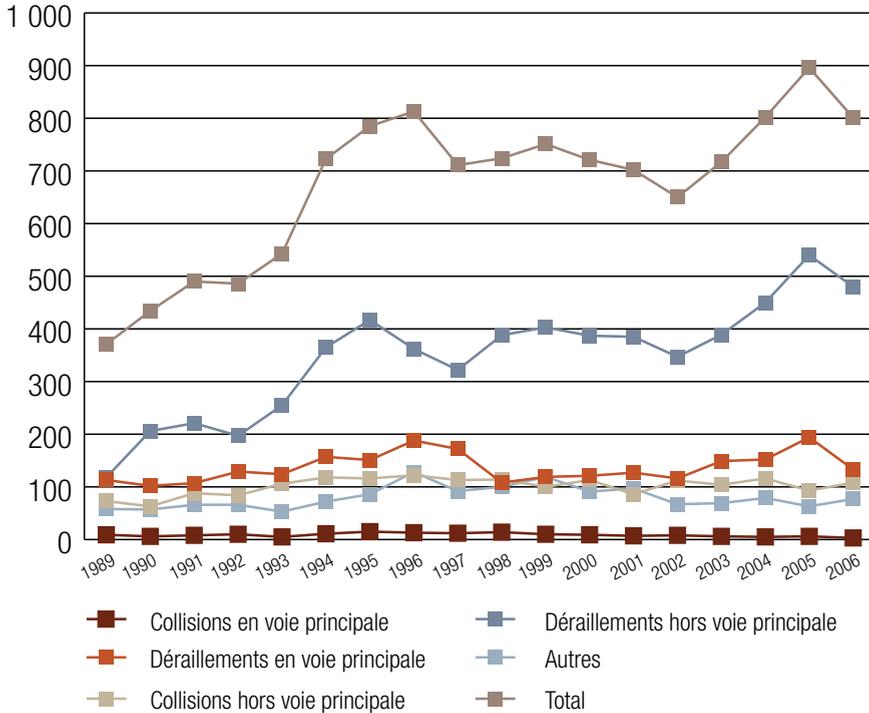


³ *Ibidem*, section 2.

⁴ Selon Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., figure 2.2, et données actualisées du BST.

La figure 2.3 illustre les tendances dans chacune des principales catégories d'accidents au cours de la période 1989-2006.

FIGURE 2.3 : ACCIDENTS FERROVIAIRES À L'EXCLUSION DES ACCIDENTS SURVENUS AUX PASSAGES À NIVEAU ET À DES INTRUS (1989-2006)⁵

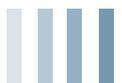


2.2.1 Accidents en voie principale

Les accidents en voie principale désignent les collisions et les déraillements qui surviennent sur des lignes de chemin de fer entre des gares ou des terminus, notamment sur les embranchements ou les lignes d'apport. Les accidents en voie principale ont concentré 12,2 % de l'ensemble des accidents en 2006. La gravité de ces accidents varie de mineure à importante, même s'ils présentent le plus de chances d'avoir des conséquences catastrophiques qui se répercutent sur la confiance du public. Par exemple, les récents déraillements survenus à Squamish et à Lillooet (Colombie-Britannique), à Montmagny (Québec) et au lac Wabamun (Alberta) ont tous été des accidents en voie principale. Faute d'indicateurs détaillés de la gravité, cependant, il est difficile de déterminer si la gravité de ces accidents s'accroît ou non. Toutefois, les données disponibles démontrent que 66 % des déraillements en voie principale au Canada impliquent cinq wagons ou moins⁶.

⁵ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., figure 2.3, d'après les données du BST.

⁶ G.W. English et T.W. Moynihan, TranSys Research Ltd., *Causes des accidents et stratégies d'atténuation* (juillet 2007), section 2.2.2.



Étant donné l'extrême rareté des collisions en voie principale, nous nous sommes concentrés sur les déraillements en voie principale, dont le nombre fluctue. Même s'il peut sembler que la récente tendance à la hausse (1998-2005) se soit quelque peu renversée en 2006, les données du BST jusqu'en juillet 2007 démontrent que le nombre des déraillements en voie principale est supérieur à celui de 2006 et proche de la moyenne quinquennale (2002-2006)⁷. Comme nous l'avons déjà vu, ce sont les accidents qui ont les plus graves conséquences sur le plan des dégâts matériels et des dégâts à l'environnement. Lorsqu'il analyse les répercussions, le Comité déplore qu'il n'y ait pas eu une réduction suffisante du nombre de déraillements en voie principale.

2.2.2 Accidents hors voie principale

Les accidents hors voie principale englobent les collisions et les déraillements qui se produisent essentiellement dans les gares de triage ou les terminus ferroviaires. À hauteur de 52,8 %, les accidents hors voie principale constituent la première catégorie des accidents totaux, comme en témoigne la figure 2.2.

Lorsqu'on examine les collisions et les déraillements hors voie principale, il est clair que l'augmentation du nombre total d'accidents (à l'exception des accidents survenus aux passages à niveau ou à des intrus) est principalement le fait des hausses des déraillements hors voie principale. Ces accidents ont reculé en 2006 et le Comité se réjouit d'apprendre que les statistiques du BST (depuis le début de juillet 2007) montrent que la fréquence des déraillements hors voie principale continue de diminuer par rapport aux niveaux de 2006⁸. Malgré cela, le Comité déplore la hausse spectaculaire survenue entre 2002 et 2005 et le fait qu'il continue d'y avoir un nombre aussi important de ces accidents. Nous sommes d'avis que les compagnies de chemin de fer doivent faire plus attention à la sécurité dans les gares de triage.

2.2.3 Accidents survenus aux passages à niveau ou à des intrus

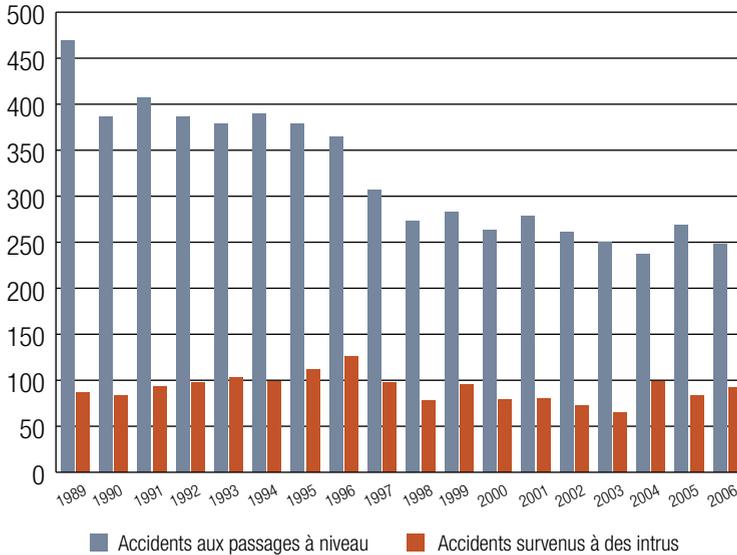
Les accidents aux passages à niveau surviennent aux croisements entre une route et une voie de chemin de fer et ils impliquent des tiers, comme des véhicules ou des piétons. Les accidents aux passages à niveau ont représenté 23,6 % du nombre total d'accidents en 2006. Les accidents qui surviennent à des intrus concernent, comme leur nom l'indique, les gens qui s'introduisent sur les emprises ferroviaires et ils sont distincts des accidents qui surviennent à des piétons aux passages à niveau rail-route. En 2006, 2,8 % du nombre total d'accidents impliquaient des intrus.

⁷ Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Statistiques sur les événements ferroviaires et victimes – juillet 2007*, http://www.tsb.gc.ca/fr/stats/rail/2007_jul/R07_2007_f.pdf, tableau 3.

⁸ *Ibidem*, tableau 4.

Les conséquences des accidents aux passages à niveau ou qui surviennent à des intrus sont catastrophiques pour les intéressés. Depuis 2001, en moyenne 84 personnes ont été tuées ou grièvement blessées chaque année dans des accidents survenus aux passages à niveau, alors que 79 personnes en moyenne ont été tuées ou grièvement blessées chaque année dans des accidents survenus à des intrus⁹.

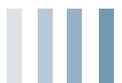
FIGURE 2.4 : ACCIDENTS SURVENUS AUX PASSAGES À NIVEAU OU À DES INTRUS (1989-2006)¹⁰



La figure 2.4 montre que, même s’il est très peu évident qu’une tendance existe pour les accidents survenus à des intrus, les accidents aux passages à niveau affichent une tendance manifeste à la baisse puisqu’ils sont passés de 469 en 1989 à 248 en 2006. Cette baisse des accidents aux passages à niveau est partiellement attribuable aux programmes d’éducation et de sensibilisation du public, comme l’Opération Gareautrain et Direction 2006, ainsi qu’aux programmes d’amélioration de la sécurité, comme ceux qui sont financés par le Programme d’amélioration des passages à niveau. Ces programmes sont le fruit des efforts conjugués des compagnies de chemin de fer, de Transports Canada, d’autres ordres de gouvernement, des organismes de sécurité publique, de la police, des syndicats, et des groupes communautaires. Il est vraisemblable que la baisse de ces accidents est également attribuable à la cession de nombreux passages à niveau aux chemins de fer de compétence provinciale, étant donné que les accidents qui surviennent à ces passages à niveau ne se reflètent plus dans la base de données du BST.

⁹ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., section 2.2.2, d’après les données du BST.

¹⁰ *Ibidem*, figure 2.4, d’après les données du BST.



Même si le nombre d'accidents aux passages à niveau a reculé, lorsqu'on le combine aux accidents survenus à des intrus, on constate qu'ils demeurent la cause de la quasi-totalité des morts et des blessés graves des accidents ferroviaires. En 2006, par exemple, 87 % du nombre total de blessés graves et de morts résultant de tous les types d'accidents ferroviaires ont été attribuables aux accidents survenus aux passages à niveau ou à des intrus. En particulier, en 2006, 142 personnes ont été tuées ou grièvement blessées dans des accidents aux passages à niveau ou survenus à des intrus¹¹. Il est tragique qu'une part importante de ces incidents soit due à des suicides et que ces accidents soient difficiles à prévenir.

Alors que les services ferroviaires voyageurs ne constituent qu'une infime partie de l'ensemble des services ferroviaires au Canada, en raison de leur nature (soit des trains relativement plus légers qui circulent à grande vitesse), il n'est pas étonnant que la majorité des accidents qui impliquent des trains de voyageurs soient des accidents qui surviennent aux passages à niveau ou à des intrus¹². Néanmoins, le Comité est convaincu que, moyennant les efforts sans relâche de tous les partenaires, d'autres améliorations sont possibles afin de prévenir les accidents aux passages à niveau ou impliquant des intrus. Ses idées sont davantage analysées au chapitre 7.

2.2.4 Accidents et incidents mettant en cause le transport des marchandises dangereuses

Le transport de marchandises dangereuses par train connaît une croissance rapide depuis 10 ans¹³. Pour le CN et le CFPC confondus, le transport ferroviaire des marchandises dangereuses réglementées entre 1997 et 2006 a progressé de près de 60 % quant aux milliers de wagons de marchandises tractés et de millions de tonnes-milles payantes. Le Comité se réjouit de constater qu'au cours de la même période, les accidents et les incidents à signaler (tels qu'ils sont définis dans le *Règlement sur le Bureau de la sécurité des transports*) mettant en cause des marchandises dangereuses réglementées ont considérablement baissé, comme en témoigne la figure 2.5¹⁴.

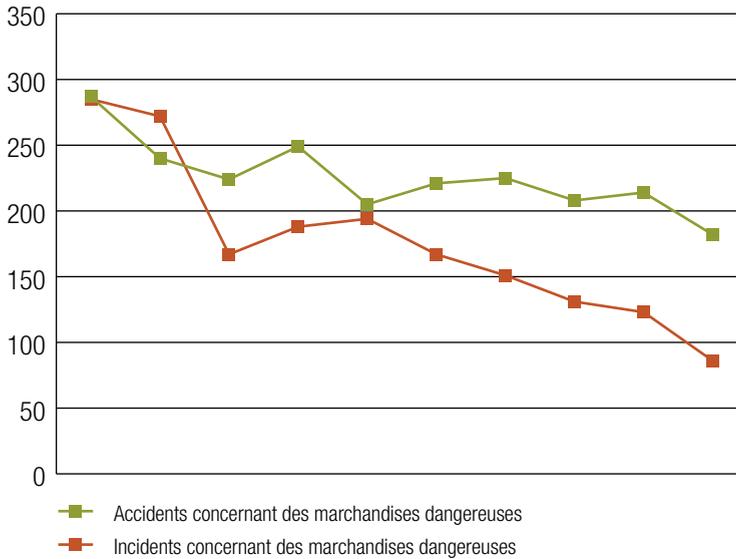
¹¹ *Ibidem*, section 3.2.1.

¹² *Ibidem*, section 5.

¹³ Actuellement, près de 2 870 substances sont considérées comme des marchandises dangereuses aux termes de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*. Les modifications prévues au début de 2008 porteront ce nombre à environ 3 000.

¹⁴ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., section 6.1.

FIGURE 2.5 : ACCIDENTS ET INCIDENTS FERROVIAIRES À SIGNALER AU BST METTANT EN CAUSE DES MARCHANDISES DANGEREUSES¹⁵



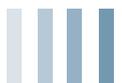
Les accidents aux passages à niveau, survenus à des intrus ou concernant des marchandises dangereuses ont fait l’objet de campagnes spéciales d’éducation du public et de financement afin de démontrer ce que l’on peut faire quand on a la volonté de constamment améliorer les choses. Le Comité encourage vivement la poursuite de la collaboration entre le gouvernement et l’industrie afin d’améliorer le bilan de sécurité dans d’autres domaines que les déraillements hors d’une voie principale et des accidents en voie principale. Compte tenu de la gravité et des conséquences tragiques des accidents aux passages à niveau et survenus à des intrus, il ne faut pas relâcher les efforts visant à en réduire le nombre.

2.3 NORMALISATION DES ACCIDENTS

Le Comité partage l’avis de l’industrie selon lequel son bilan de sécurité se voit mieux lorsque l’on tient compte de la densité du trafic en se servant d’un coefficient de normalisation. On utilise couramment un taux d’accidents par million de trains-milles pour normaliser le nombre d’accidents par rapport au volume d’activités ferroviaires. Cependant, cette normalisation n’ajoute pas grand-chose à notre compréhension de la dynamique des accidents dans le temps, étant donné qu’on obtient essentiellement le même tableau que celui qui est présenté à la figure 2.1¹⁶.

¹⁵ *Ibidem*, figure 6.4, d’après les données du BST.

¹⁶ *Ibidem*, section 3.1.



Diverses autres mesures peuvent servir à normaliser les taux d'accidents, comme les accidents par milliard de tonnes-milles brutes ou par milliard de wagons-kilomètres. L'usage actuel qui consiste à normaliser les taux d'accidents ne permet pas forcément de saisir le bilan de sécurité global ou de déterminer là où des améliorations s'imposent. Cette question est analysée plus en détail au chapitre 6.

2.4 COMPARAISON DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Le Comité a également cherché à comparer les bilans de sécurité des chemins de fer canadiens à celui des exploitants américains présentant le même profil. Malheureusement, en raison des différences dans les critères de déclaration, il a été difficile de procéder à une comparaison statistique.

Néanmoins, pour calculer leur bilan de sécurité global, aussi bien le CN que le CFCP recueillent des données sur leurs nombreuses activités aux États-Unis de même que sur leurs activités au Canada. Ces données permettent aux deux compagnies de comparer leur bilan à celui de leurs concurrentes américaines.

Si l'on examine le nombre moyen d'accidents par million de trains-milles entre 1996 et 2006 en ce qui concerne le CN et le CFCP (ce qui englobe leurs activités aux États-Unis et au Canada), leurs taux sont inférieurs à ceux d'exploitants comparables qui ont leur siège aux États-Unis. Fait intéressant, les taux d'accidents du CN et du CFCP affichent une hausse¹⁷ si l'on ne tient compte que de la portion américaine de leurs activités. Cela signifie que leurs bilans de sécurité au Canada ont un effet positif sur leurs bilans de sécurité nord-américains en général, ce qui est tout à fait louable.

En conclusion, alors que le transport ferroviaire continue d'être l'un des modes de transport les plus sûrs et que les chemins de fer du Canada sont parmi les plus sécuritaires de toute l'Amérique du Nord, le Comité constate que le bilan de sécurité global ne s'est pas nettement amélioré depuis les dernières modifications apportées en 1999 à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Nous déplorons ce fait.

Le Comité est convaincu que l'amélioration constante est importante pour parvenir à un meilleur bilan de sécurité. Certaines catégories d'accidents ont affiché très peu d'amélioration de leurs taux dans le temps, alors que d'autres voient leur situation s'aggraver. Cela risque de miner la confiance du public dans le réseau ferroviaire. Nous avons cependant également observé des bilans de sécurité améliorés dans certains secteurs et sommes persuadés qu'ils sont le fruit d'efforts soutenus visant à rehausser la sécurité. Ils prouvent qu'il est possible d'améliorer la sécurité globale du réseau ferroviaire au Canada. Le Comité est convaincu que le succès dépend de la collaboration qui s'instaurera entre l'industrie du transport ferroviaire et l'organe de réglementation pour atteindre cet objectif commun.

¹⁷ *Ibidem*, section 8.

CHAPITRE 3

RÉGIE

La régie de la sécurité ferroviaire au Canada – à savoir la procédure par laquelle les institutions, les organisations et les particuliers concernés communiquent les uns avec les autres, prennent des décisions, rendent des comptes et se conduisent généralement – constitue le fondement du cadre de réglementation et des rapports entre ses participants. La régie définit à la fois officiellement et officieusement les rôles et les responsabilités des protagonistes.

Nous avons constaté que les questions de régie (peu importe qu’elles soient ou non étiquetées comme telles) sont au cœur de bon nombre des préoccupations et des contrariétés qui nous ont été signalées au cours de cet Examen¹. Les rôles et responsabilités de tous les participants sont-ils clairs et bien compris? Ces responsabilités sont-elles assumées avec uniformité et de manière totalement responsable dans l’intérêt public? Les communications et les consultations portent-elles fruit pour tous les protagonistes, peu importe leur taille ou là où elles se déroulent au Canada? Comment peut-on garantir un esprit de confiance et de collaboration mutuelles?

Compte tenu du mandat de l’Examen, nous avons également été tenus d’analyser certaines questions qui sont expressément des questions de régie. Nous avons constaté qu’il y a des éléments dans la structure actuelle de régie de la sécurité ferroviaire qui sont mal utilisés et qu’il y en a d’autres qui peuvent être ajoutés ou modifiés pour en améliorer l’efficacité.

3.1 RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ORGANISATIONS

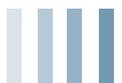
Divers institutions, organisations et particuliers sont concernés par la sécurité ferroviaire au Canada. Mentionnons entre autres les ministères et organismes du gouvernement fédéral, les provinces, les compagnies de chemin de fer, les organismes syndicaux et d’autres intervenants.

3.1.1 Ministères et organismes fédéraux

Transports Canada assume la responsabilité globale d’« un réseau de transport au Canada reconnu mondialement comme étant sécuritaire et sûr, efficace et respectueux de l’environnement »².

¹ Voir également James Mitchell et Nigel Chippindale, Sussex Circle Inc., *La régie de la sécurité ferroviaire au Canada* (septembre 2007), rapport de recherche commandé par le Comité (voir section 6).

² « Énoncé de vision » du ministère extrait de *Transports Canada : Rapport ministériel sur le rendement 2006-2007*, pour la période qui a pris fin le 31 mars 2006, page 4.



Pour ce qui est de la sécurité ferroviaire, cette responsabilité générale est assumée essentiellement par la Direction générale de la sécurité ferroviaire. Cette dernière est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, des règlements et des services et d'assurer l'administration globale de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et de la *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*, dont l'objet est de faciliter le déplacement des lignes de chemin de fer ou le réacheminement du trafic ferroviaire dans les zones urbaines. La Direction générale de la sécurité ferroviaire surveille également les règles d'exploitation établies et appliquées par l'industrie du transport ferroviaire.

La Direction générale du transport des marchandises dangereuses administre la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, qui s'applique à tous les modes de transport au Canada. La *Loi* régit la manutention, l'offre de transporter, le transport et l'importation des marchandises dangereuses et les moyens de confinement et de transport³.

Les directions des transports terrestres dans les cinq régions de Transports Canada sont chargées de l'exécution du programme de surveillance de la réglementation en ce qui concerne la sécurité ferroviaire et le transport des marchandises dangereuses. Au nombre de leurs activités, mentionnons les inspections et les vérifications, la planification des interventions d'urgence de même que l'information et l'éducation du public. Les régions sont les principaux points de contact sur la réglementation des chemins de fer de compétence fédérale avec les instances de transport provinciales. Les régions de Transports Canada fournissent également des services d'inspection aux provinces à titre contractuel.

La Direction de la politique ferroviaire (à l'administration centrale) prodigue des conseils stratégiques permanents au ministre des Transports sur un large éventail de facteurs qui ont trait à l'industrie du transport ferroviaire du Canada, et elle est responsable d'administrer la subvention accordée à VIA Rail ainsi que du parc de 12 000 wagons-trémies du gouvernement fédéral qui servent au transport des grains de l'Ouest.

Le **Bureau de la sécurité des transports (BST) du Canada** a été créé en vertu de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* afin d'améliorer la sécurité en menant des enquêtes sur les accidents qui surviennent dans tout l'éventail des modes de transport de compétence fédérale. Le Bureau est indépendant de Transports Canada et il relève du Parlement par le truchement du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Ses constatations et recommandations sont transmises au(x) ministre(s) responsable(s) du ou des ministères touchés de plus près. Dans bien des cas, il s'agit du ministre des Transports.

³ *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* (1992, ch. 34), art. 5.

Le BST s'acquitte de son mandat :

- a) en procédant à des enquêtes indépendantes, y compris des enquêtes publiques au besoin, sur les accidents de transport choisis, afin d'en dégager les causes et les facteurs;
- b) en constatant les manquements à la sécurité mis en évidence par de tels accidents;
- c) en faisant des recommandations sur les moyens d'éliminer ou de réduire ces manquements;
- d) en publiant des rapports rendant compte de ses enquêtes et présentant les conclusions qu'il en tire⁴.

Le BST recueille également des renseignements sur les accidents et les incidents, comme le prévoient les règlements, et il publie régulièrement des résumés et des analyses de ces données. En outre, il fournit des services et des conseils aux instances provinciales, en vertu d'accords ou de protocoles d'entente particuliers, au sujet des accidents et des incidents des chemins de fer de compétence fédérale.

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

Le **Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC)** est un organe quasi judiciaire créé en vertu de la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada*. Il relève du Parlement par le biais d'un ministre désigné à cette fin par le Cabinet. Le TATC offre un processus d'examen indépendant à quiconque a reçu un avis à l'égard de mesures administratives ou de l'application des règlements prises par le ministre des Transports, les inspecteurs de la sécurité ferroviaire ou l'Office des transports du Canada aux termes de diverses lois fédérales sur les transports. L'une d'entre elles est la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Il est possible par exemple d'interjeter appel auprès du TATC d'un ordre d'un inspecteur de la sécurité ferroviaire en vertu de l'article 31 ou d'un ordre du ministre en vertu de l'article 32⁵.

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

⁴ *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* (1989, ch. 3), paragr. 7(1).

⁵ Le TATC a remplacé le Tribunal de l'aviation civile en vertu d'une loi qui est entrée en vigueur en juin 2003. À cette date, son mandat a été élargi pour couvrir le secteur ferroviaire.



Même s'il assume un rôle limité dans la sécurité ferroviaire, l'OTC est chargé de délivrer le certificat d'aptitude exigé pour amorcer l'exploitation d'un chemin de fer de compétence fédérale. L'OTC s'occupe également de diverses questions qui ont trait aux passages à niveau et au droit d'accès des propriétaires de terrains attenants aux chemins de fer, domaines qui peuvent donner matière à préoccupation au sujet de la sécurité. Il traite également des plaintes et des conflits sur des questions comme les tarifs facturés par les transporteurs, le traitement des voyageurs (y compris l'accessibilité) et les questions de voisinage comme les nuisances acoustiques et les vibrations.

Ressources humaines et Développement social Canada, par son Programme du travail, administre et fait appliquer la partie II du *Code canadien du travail*. Celui-ci a trait à la santé et à la sécurité au travail et son but est de réduire les blessures et les accidents au travail. Le Code s'applique aux lieux de travail réglementés par le fédéral, notamment aux chemins de fer de compétence fédérale. Les responsabilités du Programme du travail sont analysées plus en détail au chapitre 4.

Environnement Canada est responsable de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999* qui vise « la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine afin de contribuer au développement durable ». Le Ministère peut donc s'investir dans les questions de sécurité qui ont un rapport avec les déversements et d'autres incidents écologiques. Les interventions environnementales, les mesures de nettoyage et d'assainissement relèvent également des compétences des provinces et des municipalités.

3.1.2 Provinces

Les chemins de fer ont été perçus traditionnellement comme un secteur de compétence fédérale, même si la vente ou la location de voies par les principaux transporteurs dans les années 1990 ont abouti à la création de nombreuses lignes d'intérêt local qui sont de compétence provinciale. Les provinces sont également responsables de leurs municipalités par le truchement de divers textes réglementaires qui régissent la planification et l'aménagement, les services d'urgence et la protection de l'environnement.

3.1.3 Compagnies de chemin de fer

On dénombre au total 34 chemins de fer de compétence fédérale au Canada (voir annexe E). Ceux-ci sont exploités en vertu d'un certificat d'aptitude délivré par l'OTC et sont directement assujetties à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Parmi ses objectifs, la *Loi* reconnaît clairement « la responsabilité des compagnies de chemin de fer en ce qui a trait à la sécurité de leurs activités »⁶. Tel est le fondement de

⁶ *Loi sur la sécurité ferroviaire* [1985, ch. 32 (4^e supplément)], alinéa 3 c).

l'esprit de collaboration entre l'industrie et le gouvernement que nous jugeons être l'un des principaux atouts de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et qui selon nous peut continuer à servir de base pour la sécurité du réseau ferroviaire au Canada.

Les compagnies de chemin de fer se voient conférer par la *LSF* le pouvoir d'établir des règles à l'égard de nombreuses questions régies par la *Loi*. Le ministre peut également intimier l'ordre à une compagnie de chemin de fer d'établir une règle dans certains cas. Quoi qu'il en soit, le ministre doit approuver toutes les règles. Cette approche concertée a pour but de répondre et de satisfaire aux besoins d'un chemin de fer ou d'un groupe de chemins de fer et de compléter l'élaboration de règlements par Transports Canada qui s'appliquent à l'industrie dans son ensemble.

Les compagnies de chemin de fer peuvent également établir leurs propres services de police, et le CN et le CFPC disposent de ces services depuis des dizaines d'années. Leurs responsabilités consistent à faire respecter les lois fédérales sur les propriétés ferroviaires et dans un rayon de 500 mètres de ces propriétés⁷, à protéger les personnes et les biens matériels dans ces zones et à assurer un milieu sûr et sécuritaire pour le trafic ferroviaire. Les agents de police des chemins de fer sont investis des pouvoirs d'arrestation et d'application de la loi analogues à ceux qui sont conférés à d'autres agents de police fédéraux et provinciaux.

L'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) représente environ 60 chemins de fer de compétence fédérale et provinciale. Parmi ses membres, il y a des chemins de fer marchandises, touristiques, de banlieue et intervilles. La mission de l'ACFC est de promouvoir la sécurité, la viabilité et la croissance du secteur ferroviaire au Canada. Comme nous le verrons au chapitre 4, l'ACFC est souvent l'association qui établit des règles en vertu de la *LSF* au nom des compagnies de chemin de fer qui en sont membres.

3.1.4 Syndicats

Depuis le XIX^e siècle, les syndicats jouent un rôle important dans la sécurité ferroviaire, et de nombreux syndicats représentent aujourd'hui les travailleurs de divers corps de métiers et de catégories professionnelles qui travaillent dans l'industrie du transport ferroviaire au Canada. Le Comité a entendu quatre syndicats en particulier, qui comptent de nombreux membres parmi les compagnies de chemin de fer :

- la Conférence ferroviaire Teamsters Canada (CFTC), créée en 2004, issue de la Fraternité des ingénieurs de locomotives et des agents de train. Les chefs de train, les agents de train et les agents de triage se sont joints ultérieurement à la CFTC, au même titre que les préposés à l'entretien et les contrôleurs de la circulation, pour un total d'environ 10 000 membres;

⁷ Les pouvoirs réglementaires des agents de police des chemins de fer ont été transférés de la *Loi sur les transports au Canada* à la *LSF* en juin 2007.



- les Métallos représentent environ 3 200 préposés aux voies du CN et un certain nombre de travailleurs d'autres chemins de fer;
- les Travailleurs unis des transports représentent environ 2 800 chefs de train et agents de triage au CN;
- TCA-Canada (anciennement Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile), le plus important syndicat du secteur privé au Canada, compte 11 500 membres dans le secteur du transport ferroviaire qui travaillent pour le CFCP, le CN, VIA Rail et Ontario Northland dans tout un éventail d'emplois, notamment l'entretien, la billetterie, les travaux de bureau et les services à bord.

3.1.5 Autres intervenants

D'autres entités sont directement touchées par la sécurité ferroviaire et désirent contribuer à un cadre de réglementation efficace et rentable. Mentionnons notamment les administrations municipales, les Premières nations, les personnes qui possèdent des terrains ou qui habitent près des voies et des gares de triage, les usagers des routes aux passages à niveau et les clients des compagnies de chemin de fer (notamment des transporteurs intermodaux) qui s'attendent à des services sûrs et ponctuels. Le public s'intéresse en général à la protection de l'environnement et au développement durable, de même qu'aux questions qui touchent le réseau de transport dans son ensemble.

3.2 RESPONSABILISATION AU SEIN DE TRANSPORTS CANADA

Transports Canada exécute ses programmes par le biais d'une administration centrale et d'une structure régionale, à l'instar de nombreuses entreprises des secteurs public et privé dont les activités couvrent un vaste territoire. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada (située à l'administration centrale à Ottawa) est responsable du cadre global de la sécurité ferroviaire, notamment de l'administration de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Il y a cinq bureaux régionaux – Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Nord, et Pacifique – chacun coiffé par un directeur général régional qui relève directement du sous-ministre des Transports en ce qui concerne tous les paramètres du mandat de Transports Canada dans cette région. Les inspecteurs de la sécurité ferroviaire désignés en vertu de la *LSF* travaillent à partir de l'administration centrale de la Direction générale de la sécurité ferroviaire et des cinq bureaux régionaux.

La figure 3.1 donne un aperçu simplifié des rapports hiérarchiques. Cette structure régionale a pour but de concilier le besoin de principes clairs et uniformes dans tout le secteur de compétence fédérale sans rigidité excessive, et l'application de ces principes d'une manière qui soit adaptée à chaque région. Elle est comparable aux structures de nombreux ministères du gouvernement fédéral.

Le directeur général de la sécurité ferroviaire relève du sous-ministre adjoint, Sécurité et sûreté, qui est également responsable de la sécurité et de la sûreté de tous les modes de transport, ainsi que des préparatifs d'urgence et du transport des marchandises dangereuses. À l'administration centrale, le programme de sécurité ferroviaire dépend d'équipes spécialisées dirigées par les directeurs des principales directions d'exploitation, comme l'illustre la figure 3.1.

Chacune des cinq régions dispose d'un directeur régional, Surface, qui relève du directeur général régional. Dans la plupart des régions, trois gestionnaires responsables des paramètres de la sécurité ferroviaire relèvent du directeur régional, Surface. Le gestionnaire, Transport des marchandises dangereuses (pour tous les modes de transport), relève aussi du directeur régional, Surface, dans chaque région. Les bureaux régionaux sont les points de contact immédiats avec les divisions d'exploitation des compagnies de chemin de fer, les instances et les organismes provinciaux, les municipalités et avec les activités régionales d'autres ministères fédéraux.

Les inspecteurs de la sécurité ferroviaire dans les régions procèdent à des inspections et se livrent à d'autres activités pour plusieurs gouvernements provinciaux en vertu de protocoles d'entente conclus avec Transports Canada. Ils jouissent d'une autonomie considérable pour ce qui est de déterminer la solution qui convient le mieux à un problème en fonction de la situation locale. Ils relèvent du sous-ministre par le biais du directeur général régional et non pas du directeur général, Sécurité ferroviaire.

Nous avons entendu dire que ce modèle d'organisation tend à créer des régions très autonomes, ce qui ne facilite pas la tâche du directeur général, Sécurité ferroviaire, quant à l'uniformité nationale. Nous avons entendu parler de différences dans les mesures d'inspection et d'application de la loi d'une région à l'autre, ce qui aboutit à des malentendus et à une certaine baisse de confiance à la fois au sein de Transports Canada et entre Transports Canada et les compagnies de chemin de fer. Certains ont suggéré que les activités des compagnies de chemin de fer qui exploitent des services nationaux soient surveillées directement par les inspecteurs de la sécurité ferroviaire qui relèvent de l'administration centrale à Ottawa, comme c'est le cas des principaux transporteurs aériens qui relèvent de l'Aviation civile de Transports Canada. On a aussi avancé l'idée que les directeurs régionaux, Surface, relèvent directement du directeur général, Sécurité ferroviaire.

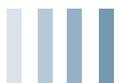
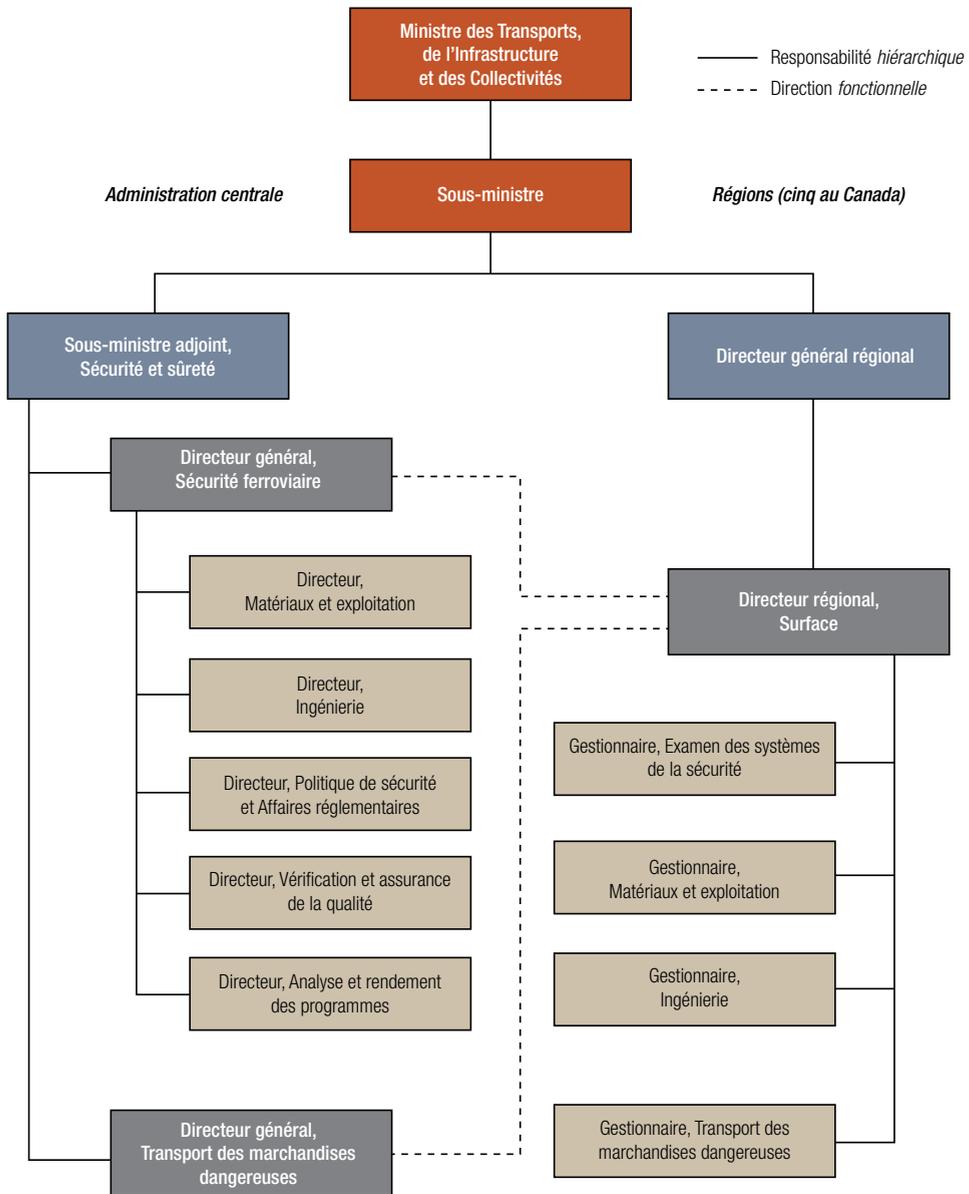


FIGURE 3.1 : TRANSPORTS CANADA – STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE



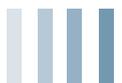
Nous ne sommes pas du tout convaincus qu'il faille modifier la structure hiérarchique de Transports Canada, ni qu'une telle réforme aboutirait nécessairement à une plus grande uniformité, sans renoncer aux avantages de la flexibilité et de l'adaptation aux situations locales. Nous constatons que les compagnies de chemin de fer adaptent également leurs procédures et leurs systèmes aux situations régionales; à vrai dire, dans la mesure où ils sont conformes au cadre général, nous estimons que c'est là un des atouts du cadre réglementaire moderne de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Le Comité aimerait que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada raffermisse ses procédés et ses pratiques afin de clairement orienter les questions nationales de sécurité. Telle qu'elle existe actuellement, l'organisation ministérielle offre des directives et des conseils fonctionnels :

- par des déclarations de principes ou des interprétations (qui doivent être conçues conjointement entre l'administration centrale et les régions)⁸;
- par l'échange de pratiques exemplaires et des leçons apprises;
- par l'organisation régulière de réunions, d'ateliers et de conférences;
- par la formation.

Les objectifs et les résultats escomptés de la sécurité ferroviaire dans un cadre national pour le Canada doivent être élaborés conjointement et approuvés par l'administration centrale de la Direction générale de la sécurité ferroviaire et les régions. Cela offrira un niveau raisonnable de flexibilité et d'adaptation aux besoins d'une région en particulier en matière de sécurité ferroviaire, de même qu'aux priorités globales de cette région. Les gestionnaires régionaux, les directeurs et les directeurs généraux seront tenus responsables de leurs actions dans ce cadre national.

⁸ Nous constatons que le document de Transports Canada intitulé *Politique sur la conformité et les mesures d'application en matière de sécurité ferroviaire*, publié en septembre 2007, prescrivent aux ISR qui envisagent des options d'application de la loi d'aviser les gestionnaires régionaux et l'Administration centrale de Transports Canada afin de solliciter leurs conseils fonctionnels s'ils pensent qu'« un cas observé de non-conformité ou une préoccupation pour la sécurité dépasse un cas isolé et risque d'être généralisé, à plus d'une région notamment ». Voilà un bon exemple des pratiques que nous recommandons.



RECOMMANDATION 1

La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada devrait assumer la responsabilité qui lui incombe de fournir des directives fonctionnelles aux régions pour assurer :

- des conseils clairs et uniformes sur les questions relatives aux règles et aux règlements de sécurité ferroviaire;
 - l'efficacité des communications sur les objectifs de sécurité ferroviaire au sein d'un cadre national;
 - que les gestionnaires régionaux sont tenus responsables de leurs actions dans les limites de ce cadre.
-

3.2.1 Pouvoirs des inspecteurs de la sécurité ferroviaire

L'une des questions que l'on nous a demandé d'examiner au cours de cet Examen a trait à la façon dont les pouvoirs d'application de la loi doivent être délégués aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire (ISF) en vertu de la *LSF* – c.-à-d. comment rationaliser la délégation de pouvoirs aux ISF tout en conservant leur rôle consistant à résoudre des problèmes de sécurité critiques. À notre avis, voilà un domaine où des conseils et des processus décisionnels améliorés permettront à Transports Canada de mieux exercer ses responsabilités de réglementation de la sécurité ferroviaire.

Le ministre des Transports désigne actuellement les ISF qui sont responsables d'une ou de plusieurs questions (comme les matériels, l'exploitation ou l'ingénierie), selon les dispositions de l'article 27 de la *LSF*. Le pouvoir de désigner les inspecteurs a été délégué au directeur général, Sécurité ferroviaire. Une fois désignés, les ISF s'acquittent de leurs responsabilités, en vertu des pouvoirs qui leur sont directement conférés par la *LSF*, plutôt que par le ministre. Les ISF sont investis en vertu de l'article 28 de la *LSF* du pouvoir de pénétrer dans un lieu, de l'inspecter, de saisir des biens qu'ils y trouvent et d'interroger des personnes.

L'article 31 confère aux ISF le pouvoir d'émettre un avis (si la sécurité ferroviaire est menacée), ou un avis et un ordre (si la menace est imminente) lorsqu'ils sont persuadés que des lignes de chemin de fer, des matériels ferroviaires, des franchissements routiers ou des véhicules font planer une menace sur la sécurité de l'exploitation. Dans les deux cas, ils doivent préciser les motifs de leur mesure. Par exemple, le paragraphe 31(3) dit ceci :

- (3) L'inspecteur transmet à la compagnie de chemin de fer ou à tout propriétaire ou locateur de matériel ferroviaire un avis pour l'informer de son opinion et des motifs de celle-ci, lorsqu'il estime que l'exploitation de ses lignes de chemin de fer ou de son matériel ferroviaire risque de compromettre la sécurité ferroviaire. S'il est convaincu que le risque est

imminent, il peut en outre, dans l'avis, ordonner à la compagnie ou à la personne concernée d'empêcher l'utilisation de ces lignes ou du matériel visé, ou de faire en sorte qu'ils ne soient utilisés qu'à certaines conditions, tant que le risque ne lui paraîtra pas écarté⁹.

La façon dont ce pouvoir est exprimé semble donner une autonomie considérable aux ISF, ce qui peut avoir incité certains à en déduire que les inspecteurs ne relèvent pas de l'autorité du ministre. C'est l'autonomie apparente des ISF aux termes de l'article 31 qui a abouti à des divergences et à des incohérences et à une profonde contrariété à la fois pour Transports Canada et les compagnies de chemin de fer.

Il faut se garder toutefois de lire isolément les pouvoirs individuels conférés par l'article 31. En particulier, le paragraphe 31(5) prévoit que le ministre doit être informé dans les meilleurs délais de tout ordre donné en vertu de l'article 31 et le ministre peut, de sa propre initiative, confirmer l'ordre de l'inspecteur ou, par arrêté, modifier ou annuler celui-ci (article 31.4). Les ordres émis en vertu de l'article 31 peuvent également faire l'objet d'un appel auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada¹⁰. Lorsqu'on lit l'article 31 au complet, il ressort clairement que les ISF ne sont pas entièrement autonomes et qu'ils doivent agir sous l'autorité du ministre.

Le Comité estime que les pouvoirs ministériels délégués au directeur général, Sécurité ferroviaire, suffisent à guider les inspecteurs ou à établir le cadre national de la sécurité ferroviaire dans les limites duquel ils doivent agir.

Néanmoins, ces pouvoirs ne doivent pas être exercés de manière isolée ou arbitraire – la *LSF* prescrit en effet que les ISF doivent préciser les motifs de leurs avis et on nous a dit qu'on leur a récemment conseillé d'inclure une évaluation de la menace qu'ils ont cernée. Par ailleurs, ils doivent immédiatement aviser le directeur général, Sécurité ferroviaire (le représentant du ministre), de l'ordre qu'ils ont émis et des motifs qui l'ont motivé.

À notre avis, cela donne au directeur général de la sécurité ferroviaire et à ses employés une marge suffisante :

- pour dispenser une formation initiale et permanente uniforme sur tous les paramètres de la sécurité ferroviaire, et non pas seulement un savoir-faire technique;
- pour établir des lignes directrices;
- pour uniformiser le langage dans des situations analogues;
- pour recueillir et échanger des pratiques exemplaires;
- pour assurer que les ISF sont responsables de leurs mesures d'application de la loi.

⁹ *LSF*, paragr. 31(3), « Interdiction de l'exploitation de lignes de chemin de fer ou de matériel ferroviaire ».

¹⁰ Depuis 2003.



Comme nous l'avons recommandé, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transport Canada doit assumer la responsabilité qui lui incombe de fournir des directives fonctionnelles aux régions. Nous constatons qu'une mesure a effectivement été prise dans ce sens, par la publication au mois de septembre 2007 de la *Politique sur la conformité et les mesures d'application en matière de sécurité ferroviaire*. Nous sommes d'avis que le fait de mettre tous les ordres à la disposition du public renforcerait la transparence et la responsabilisation de Transports Canada.

Les ISF doivent demander conseil à leur bureau régional ou à l'Administration centrale, mais toujours dans le but de situer dans le cadre national l'action qu'ils proposent d'engager. Par exemple, un modèle ou une liste de contrôle pourrait être utilisé pour savoir s'ils ont besoin de directives à l'échelle nationale. L'existence d'un plus large éventail d'instruments de conformité, notamment de sanctions administratives pécuniaires, sera analysé au chapitre 4. Nous analyserons également la façon dont Transports Canada peut améliorer l'uniformité de ses directives au sujet des systèmes de gestion de la sécurité.

Le Comité recommande donc de ne pas modifier la délégation des pouvoirs aux inspecteurs. Pour plus de certitude et de clarté, la *LSF* doit être modifiée pour dire expressément que les inspecteurs de la sécurité ferroviaire exercent leurs pouvoirs sous l'autorité du ministre.

Comme nous l'avons vu, la *LSF* confère au ministre le choix de confirmer l'ordre d'un inspecteur en vertu de l'article 31 « de sa propre initiative »¹¹. Cela offre un vecteur d'appel aux compagnies de chemin de fer ou à toute autre personne touchée par un tel ordre, car elles peuvent demander que ce pouvoir soit exercé si elles ont le sentiment qu'elles ont subi un grief. Le ministre peut en définitive confirmer l'ordre de l'inspecteur ou le modifier ou l'annuler. C'est une option qui existe véritablement dans la *Loi* et qui n'a jamais été utilisée, à notre connaissance. Il y a lieu d'en faire une procédure utile. Par exemple, le ministre pourrait déléguer ce pouvoir à un échelon ou à un secteur différent de Transports Canada, ou décider de ne pas le déléguer du tout et de l'exercer directement. Le fait d'éclaircir le rapport entre les pouvoirs des inspecteurs et du ministre confèrera plus de rigueur et de responsabilisation au cadre national de la sécurité ferroviaire.

RECOMMANDATION 2

La *Loi sur la sécurité ferroviaire* devrait indiquer clairement que les inspecteurs de la sécurité ferroviaire exercent leurs pouvoirs sous l'autorité du ministre.

¹¹ *LSF*, art. 31.4.

3.3 CONSULTATIONS – TRANSPARENCE ET COMMUNICATIONS

Un dialogue fructueux sur tous les éléments du cadre national de sécurité ferroviaire est indispensable à la prise de décisions en matière de sécurité, à la transparence des processus de réglementation et d'application de la loi et à la responsabilisation de tous les participants. De nombreux mémoires ont souligné la nécessité de consultations structurées et dynamiques dirigées par Transports Canada, et ce point de vue a été souligné par les recommandations lors de réunions publiques et autres – en particulier avec des représentants des gouvernements provinciaux – et par les recherches que nous avons commandées¹². La *Loi sur la sécurité ferroviaire* (1989) originale prévoyait un processus de consultation officiel, et le comité qui a entrepris le premier examen de la *Loi* en 1994 a recommandé « l'adoption d'un mécanisme de consultation officiel solide »¹³ (qui n'avait pas encore vu le jour, a-t-il pu constater).

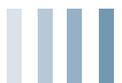
Un processus de consultation rigoureux et structuré peut être un instrument efficace qui assure la transparence et permet de gagner la confiance de tous les participants à l'approche concertée. Il ne lie pas les mains de l'organe de réglementation – ni pour formuler des recommandations sur le cadre de réglementation, ni pour prendre des mesures d'application et en assurer la conformité. Pas plus qu'il n'empiète sur les pouvoirs du ministre ou, à vrai dire, sur les responsabilités des compagnies et de leurs employés. En favorisant l'échange structuré de points de vue et de positions, des consultations fructueuses aboutissent à un sentiment partagé d'orientation et de vision. À vrai dire, la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, telle qu'elle a été modifiée en 1999, prescrit que des consultations doivent avoir lieu lorsque des règles sont établies (soit à l'initiative des compagnies de chemin de fer¹⁴, soit à celle du ministre des Transports)¹⁵. Néanmoins, les règles et les règlements ne doivent pas être le seul élément du cadre national de sécurité ferroviaire à propos duquel des consultations sont organisées.

¹² Voir, par exemple, Mitchell et Chippindale, Sussex Circle, La régie, op. cit.; Deana Silverstone, *Le cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada* (juillet 2007); Harvey Sims, Sussex Circle Inc., *L'élaboration de règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire : Analyse de cas préparée pour le Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007); mémoires : de l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), des syndicats, des gouvernements provinciaux et des municipalités.

¹³ Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire, *Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, rapport du Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire (décembre 1994), pages 54-55.

¹⁴ *LSF*, paragr. 20(2).

¹⁵ *LSF*, paragr. 19(8).



Lors de l'adoption des modifications de la *LSF* en 1999, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a effectivement créé un Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF), dont le rôle prévu était :

- i. d'être un forum où Transports Canada et ses intervenants peuvent discuter ouvertement des questions de sécurité ferroviaire et d'environnement;
- ii. de renseigner les parties, à savoir les compagnies de chemin de fer, les syndicats de cheminots, d'autres organismes gouvernementaux et les représentants du public;
- iii. d'établir les priorités d'action pour l'élaboration des règlements et des règles¹⁶.

Nous avons cependant appris que le CCSF ne s'est pas réuni depuis octobre 2001. À ce qu'il paraît, le processus a vite été jugé trop compliqué, sans compter que les visées personnelles dominaient parfois les débats. Le nombre officiel de membres du CCSF a dépassé 130 et il est devenu difficile de formuler des conclusions et des recommandations. Les hauts représentants des principaux intervenants – les éventuels décideurs – n'étaient plus guère désireux de participer aux débats. Même si des réunions étaient censées avoir lieu à intervalles réguliers, cela n'a pas été le cas. Nous avons appris qu'un seul membre (d'un syndicat) avait demandé la convocation d'une réunion depuis que le CCSF s'est réuni pour la dernière fois en 2001¹⁷.

Un comité de direction du CCSF a également été créé, avec beaucoup moins de membres, mais son rôle est plus restreint, puisqu'il consiste à examiner et à classer par ordre de priorité les questions de sécurité ferroviaire et d'environnement, à examiner les progrès des groupes de travail et à établir l'ordre du jour du CCSF. Lui aussi s'est réuni plutôt rarement, le plus récemment en décembre 2006, et avant cela en janvier 2006, une fois en 2003 et à trois reprises en 2000 et en 2001.

Il s'agit là d'une situation intenable. Des consultations doivent avoir lieu au sujet de toutes les questions qui ont trait à la sécurité ferroviaire et à la plupart des stades d'un processus et non pas selon les obligations expresses de la *LSF*. C'est un instrument indispensable pour atteindre des objectifs précis et qui cadre avec les priorités de gouvernements successifs en matière de transparence, de responsabilisation au sujet des politiques publiques et de l'engagement des citoyens. Des consultations suivies doivent être considérées comme normales et comme faisant partie intégrante d'un engagement à nouer de bonnes relations de travail parmi les intervenants.

¹⁶ Transports Canada, site Web de la Direction générale de la sécurité ferroviaire, <http://www.tc.gc.ca/railway/CCSF.htm>; Transports Canada, « Le ministre des Transports assiste à la réunion inaugurale du Comité consultatif de la sécurité ferroviaire », *Communiqué de presse n° H03S/99* (21 avril 1999).

¹⁷ Bien que le CCSF se soit réuni plutôt rarement, nous croyons savoir que ses nombreux membres sont considérés comme une « liste d'intervenants », laquelle est utilisée pour la diffusion de documents d'intérêt par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada.

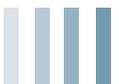
Nous recommandons que le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire soit ressuscité comme groupe plus restreint et plus canalisé, appuyé par un secrétariat permanent au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada. Il doit se réunir régulièrement pour échanger des renseignements généraux et bâtir un consensus, et se doter de procédures de fonctionnement officielles et d'un plan de travail prévisible. Cette approche stimulera la participation utile de tous les membres, lesquels seront plus enclins à assister aux réunions s'ils ont l'impression que des progrès sont possibles.

Le CCSF ressuscité devra se concentrer sur les problèmes stratégiques, notamment sur les orientations futures de la sécurité ferroviaire, l'établissement de règles et de règlements; les questions de politique intéressant l'organe de réglementation et le milieu réglementé; et les problèmes et les questions d'intérêt commun. Il faut élaborer un nouveau mandat ou une charte pour le CCSF, en soulignant que celui-ci s'occupera de ces questions par des activités collectives. Pour en assurer le succès, il est important de commencer par des projets d'envergure plus restreinte qui peuvent être réalisés relativement vite.

Le rôle du CCSF ne doit pas se limiter aux seuls aspects de la sécurité ferroviaire au sujet desquels la *LSF* prescrit des consultations, pas plus qu'à des catégories d'intervenants définies de manière étriquée¹⁸. Par exemple, il pourra également être utilisé pour la phase de consultation avec Transports Canada et les intervenants concernés pour les projets de règles qui sont élaborés par les compagnies de chemin de fer ou en leur nom. Il pourra également servir aux vastes consultations sur les besoins en matière de données et l'établissement des rapports, sujet que nous aborderons plus en détail au chapitre 6.

Nous sommes d'avis que le CCSF ressuscité doit se réunir au moins deux fois par an, ou peut-être même plus souvent pour commencer, afin d'établir un bilan fructueux. Il ne doit pas compter plus de 12 à 15 membres recouvrant tous les secteurs – les compagnies de chemin de fer (y compris les compagnies d'intérêt local) et leurs associations sectorielles, l'Association des chemins de fer du Canada, les syndicats, les provinces et les entités plus vastes d'intérêt public, par exemple Transport 2000. Chaque membre d'un secteur doit être responsable de l'échange d'informations et de propositions avec le secteur qu'il représente. Il doit avoir un substitut et également assurer la continuité du secteur lorsque la qualité de membre est transmise à un autre représentant. Il faut inciter les membres à participer à ses travaux au nom des organismes ou des secteurs qu'ils représentent. Ils doivent savoir de quelle marge ils disposent pour discuter de dossiers particuliers et s'entendre à leur sujet, et ils doivent également préciser lorsqu'ils doivent obtenir l'approbation d'autres membres ou d'autres instances. Cela doit s'appliquer aux représentants du gouvernement.

¹⁸ Par exemple, lorsque le ministre somme une compagnie de chemin de fer de formuler une règle, *LSF*, parag. 19(8).



Le CCSF ressuscité doit être en mesure de créer des comités techniques ou des groupes de travail permanents pour traiter de dossiers bien précis. Le CCSF actuel, bien qu'il soit inactif, compte deux groupes de travail – l'un sur le *Règlement du contrôle d'accès* et l'autre sur le *Règlement sur les passages à niveau*. Le CCSF proprement dit, et l'un quelconque de ses sous-comités, pourront faire appel à des experts de l'extérieur, à des représentants d'organisations ou à d'autres ministères gouvernementaux pour leur fournir des renseignements et des conseils sur certains paramètres de leurs travaux. Il n'est pas nécessaire que l'expert ou l'organisme en question soit forcément un membre à long terme du CCSF. Une telle démarche permettra de transmettre un plus large éventail de points de vue au CCSF et à ses membres sans que le processus soit trop pesant.

Transports Canada a recours à deux grands types d'exercices de consultation. Le premier est établi en vertu d'un règlement ou d'un ordre, comme le prévoit la législation. Mentionnons à titre d'exemples le Comité consultatif sur la politique générale relative au transport des marchandises dangereuses et le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial connexe sur le transport des marchandises dangereuses¹⁹, le Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne (CCRAC)²⁰ et le Conseil consultatif maritime canadien (CCMC).

Le deuxième a évolué officieusement dans le temps sans obligations légiférées officielles. Néanmoins, les consultations de ce type se déroulent régulièrement, elles respectent un plan de travail pour atteindre des objectifs et elles se sont avérées fructueuses. Transports Canada a mis en place divers instruments de consultation avec les provinces et les territoires, qui ne sont pas établis par voie législative. Mentionnons à titre d'exemples le Conseil des ministres responsable des transports et de la sécurité routière (qui se réunit une fois par an), le Conseil des sous-ministres (qui se réunit trois fois par an) et le Comité de soutien à la politique et à la planification au rang des SMA (qui se réunit trois fois par an en tête-à-tête et organise des téléconférences mensuelles).

¹⁹ Établi par ordre du ministre (en vertu de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses de 1992*, art. 26), qui en fixe le mandat général et les fonctions; les deux se réunissent deux fois par an.

²⁰ *Règlement de l'aviation canadien* (DORS/96-433), 103.01(2). Créé en 1993, l'objectif primordial du CCRAC est d'évaluer et de recommander d'éventuelles réformes de la réglementation par le biais d'activités concertées d'établissement de règles. Participent à ses travaux un grand nombre d'organismes à l'extérieur de Transports Canada qui représentent le point de vue général du milieu aéronautique.

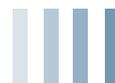
La Federal Railroad Administration (FRA) des États-Unis a recours au Railroad Safety Advisory Committee (RSAC), créé en 1996 avec pour mandat de formuler des recommandations consensuelles sur les questions de sécurité²¹. L'examen du RSAC est un impératif de la procédure d'établissement des règles de la FRA des États-Unis (qui équivaut à l'élaboration d'un règlement au Canada). Le RSAC comprend des représentants de tous les principaux groupes qui s'intéressent à la sécurité ferroviaire. La FRA sollicite les recommandations du RSAC sur des tâches précises; à propos de chaque tâche, le RSAC peut décider ou non de l'accepter et d'entamer les travaux. Pour les tâches qu'il accepte, les membres du RSAC désignent un groupe de travail composé de ceux et celles qui connaissent le mieux le sujet visé par la tâche. Si les recommandations du groupe de travail sont adoptées à l'unanimité par ce groupe et par la majorité des membres du RSAC au complet, elles sont alors adressées à l'administrateur de la FRA. Alors que la FRA est libre d'accepter ou de rejeter les recommandations du RSAC, elle participe entièrement au processus du groupe de travail pour s'assurer que les recommandations cadrent avec les buts visés par la FRA dans l'établissement des règles. De ce fait, les règles proposées et définitivement acceptées par la FRA qui résultent des recommandations du RSAC incorporent en général une bonne part de ces recommandations.

Le processus du RSAC est très formel. Son mandat est régi par une loi fédérale²² qui prévoit que des normes et des procédures uniformes doivent régir la création, le fonctionnement, l'administration et la durée de vie des comités consultatifs pour l'organe exécutif du gouvernement des États-Unis. On reproche souvent au processus du RSAC d'être encombrant et de prendre beaucoup de temps, mais il est néanmoins judicieusement utilisé par les intervenants pour parvenir à des solutions largement acceptées. Nous ne proposons pas que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada adopte un modèle de consultation aussi élaboré, même si certains éléments des activités du RSAC pourraient s'appliquer à un CCSF revitalisé.

Nous ne pensons pas qu'il faille ressusciter le CCSF par une modification législative ou réglementaire. L'engagement à l'égard d'un processus transparent, responsable et normal suffira à établir un bilan de réussite. À son tour, cela permettra de gagner la confiance de tous les participants.

²¹ Site Web de la Federal Railroad Administration, <http://www.fra.dot.gov/us/content/53>; Silverstone, *Cadre*, op. cit., paragr. 234-247.

²² *Federal Advisory Committee Act*, 5 U.S.C. App. 1, Public Law 92-463.



RECOMMANDATION 3

Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF) devrait être rétabli en tant que groupe plus restreint aux buts plus ciblés. Il devrait se réunir régulièrement pour échanger les informations générales et établir un consensus. Il devrait servir de principale tribune de discussion sur :

- les orientations futures de la sécurité ferroviaire, l'établissement de règles et de règlements;
- les questions de politique qui présentent de l'intérêt pour l'organe de réglementation et le milieu réglementé;
- les problèmes et les questions d'intérêt commun, en dehors du processus officiel de réglementation.

Un secrétariat permanent devrait être créé au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada afin d'appuyer les activités courantes du CCSF. Ce dernier peut être appuyé par des groupes de travail et des comités techniques spécifiques.

3.4 COLLABORATION AVEC D'AUTRES ORDRES DE GOUVERNEMENT

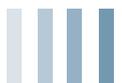
La restructuration et la rationalisation des compagnies de chemin de fer depuis le début des années 1990 a abouti à la création d'un grand nombre de chemins de fer d'intérêt local qui, du fait qu'ils exploitent des services dans une seule province, sont de compétence provinciale. L'annexe E donne un aperçu des chemins de fer exploités sous le régime d'une loi provinciale. Les chemins de fer d'intérêt local ont généralement un secteur d'exploitation limité (certains exploitent des services sur des voies qui appartiennent aux deux principaux transporteurs, le CFPC et le CN) et ils desservent des marchés ciblés ou des industries bien précises. Ils peuvent être très réceptifs aux besoins de leurs clients locaux, mais ils n'ont généralement pas d'importantes réserves de capitaux ni de gestionnaires et d'effectifs possédant un grand savoir-faire. Ces compagnies sont une solution adaptée aux besoins du marché, et elles réclament une réglementation flexible et concertée.

Les provinces qui régissent des chemins de fer (c.-à-d. toutes à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Île-du-Prince-Édouard) ont pris des mesures pour établir la législation nécessaire à la réglementation des chemins de fer et lier leurs régimes à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* fédérale.

Trois types fondamentaux d'accords fédéraux-provinciaux visant à réglementer la sécurité ferroviaire ont fait leur apparition. Mentionnons notamment l'incorporation des lois, des règlements et des règles fédéraux par renvoi dans la législation provinciale; un « modèle de consultation », en vertu duquel les provinces concernées décident de la façon dont leurs régimes de réglementation reflètent la *LSF*; et un modèle qui autorise le fédéral à fournir ses services aux chemins de fer de compétence provinciale conformément au régime de réglementation fédéral. Ces modèles et leur application aux différentes provinces sont analysés plus en détail au chapitre 4.

Dans le cadre des efforts soutenus déployés dans ce domaine, un Groupe de travail fédéral-provincial de la sécurité ferroviaire a été créé en 1994 par le Conseil des sous-ministres responsables des transports et de la sécurité routière, afin d'analyser la réglementation actuelle des chemins de fer relevant de leurs compétences respectives et de cerner les lacunes. Par la suite, dans le cadre du projet d'harmonisation des régimes de réglementation fédéraux-provinciaux, le Conseil des sous-ministres a convenu de constituer des bases de données conjointes sur les exigences réglementaires et sur les accidents et les incidents. Il a également établi les principes de consultations fédérales-provinciales sur la réglementation.

Un Groupe de travail sur les chemins de fer d'intérêt local a été créé en 2004 sous l'égide du Comité d'appui de la politique et de la planification du Conseil des sous-ministres. Il s'agit essentiellement d'une initiative provinciale, et un représentant de Transports Canada (du Groupe des politiques du Ministère et non pas de la Direction générale de la sécurité ferroviaire) assiste à ses réunions en tant qu'observateur. Son mandat initial était d'analyser les problèmes d'investissement, d'exploitation et de réglementation des compagnies d'intérêt local de tout le pays et de dresser un inventaire de ces compagnies. Le Groupe de travail constitue également une tribune où l'on peut échanger des expériences et où les gouvernements peuvent discuter d'une diversité de questions qui ont trait aux chemins de fer d'intérêt local, mais il n'est lié d'aucune façon aux processus de consultation de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada.



Dans le cadre actuel, l'Alberta n'a pratiquement aucune chance d'influer sur les règles ou les règlements de la LSF pour régler des problèmes qui intéressent les Albertains. On nous pousse à harmoniser notre système avec un régime structurellement distant et exclusif, en dépit des préoccupations réelles qui ont été soulevées avec le temps. (TRADUCTION)

Mémoire de la province d'Alberta, page 2.

Le Manitoba estime que le processus de consultations et de communications du gouvernement fédéral est toujours relativement inéquitable en ce qui concerne l'élaboration des règlements et des règles. [...] Le Manitoba recommande l'adoption d'un mécanisme pour faire participer les administrations qui seront tenues d'appliquer les règlements et les règles aux chemins de fer qui relèvent de leur compétence dès le début du processus. (TRADUCTION)

Mémoire du ministère de l'Infrastructure et des Transports du Manitoba, page 2.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a adopté les règles, règlements, normes et procédures du gouvernement fédéral en vertu de la Loi sur les chemins de fer de courtes lignes du Nouveau-Brunswick; par conséquent, les modifications à ces règles, règlements, normes, procédures du gouvernement fédéral pourraient avoir un effet important sur les opérations ferroviaires dans la province. Il est essentiel de pouvoir obtenir des commentaires concernant les changements proposés pour maintenir un régime réglementaire harmonisé.

Mémoire du ministère des Transports du Nouveau-Brunswick, page 18.

La Nouvelle-Écosse est d'avis que le processus de consultation a été au mieux sporadique et s'est limité parfois à un processus de notification plutôt que de consultation. (TRADUCTION)

Mémoire du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, page 4.

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que tous les éléments de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* du Canada, de ses dispositions, règlements et règles revêtent une importance névralgique pour les provinces. Tel est le cas, peu importe qu'une province se soit ou non dotée d'un régime de réglementation autonome et qu'elle ait ses propres agents de conformité ou qu'elle ait conclu un accord avec Transports Canada en vue de recourir aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire. Il est donc indispensable que Transports Canada tienne suffisamment compte des besoins et des préoccupations des organes de réglementation provinciaux.

Nous avons appris que les provinces touchées sont généralement satisfaites du régime de réglementation en vigueur. Celui-ci reflète la diversité des besoins et des priorités économiques du Canada et il tient compte des autres responsabilités des provinces et des municipalités, comme les interventions d'urgence et les interventions environnementales et la réglementation de la sécurité dans d'autres secteurs. Certaines se sont dites déçues de la façon dont certains accords se sont concrétisés et elles craignent que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada ne tienne pas suffisamment compte des préoccupations et des points de vue des provinces. Nous en

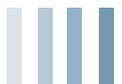
avons déduit qu'il n'est pas nécessaire de rechercher une plus grande harmonisation de la sécurité ferroviaire par une modification des accords passés entre le fédéral et les provinces, mais plutôt de rendre plus efficace le fonctionnement des accords en vigueur.

La plupart des provinces réclament un mode de consultation nettement plus transparent dans l'établissement des règles. Elles nous ont déclaré qu'il n'y avait pas de consultations ni même de préavis sur les questions qui peuvent avoir de sérieuses conséquences financières et autres sur les provinces, les chemins de fer relevant de leur compétence et les municipalités touchées. Elles ne pensent pas qu'il suffit tout bonnement d'être mis au courant après que des règles nouvelles ou modifiées ont été approuvées.

La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada doit concevoir une procédure pour aviser les provinces des réformes possibles qui risquent de les toucher. Elle doit solliciter leur contribution au processus de consultation en fonction du cadre de réglementation qui s'applique aux différentes provinces touchées. Cette procédure ne doit pas entraîner de retards inutiles à cause de l'inaction des provinces (en prévoyant, par exemple, que si aucune observation n'est reçue de la part d'une province avant un délai précis, la proposition passera à l'étape suivante). Enfin, les provinces doivent être tenues au courant des résultats.

Transports Canada et les provinces doivent faire meilleur usage du Groupe de travail fédéral-provincial de la sécurité ferroviaire (GTFPSF). Ce groupe est l'ex-groupe de travail fédéral-provincial sur la réglementation de la sécurité ferroviaire créé en 1994. Il s'est réuni pour la dernière fois en novembre 2006 et, avant cela, une fois en 2003 et trois fois en 2001. Il est présidé par le directeur général de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et comprend des représentants des provinces désignés par le Conseil des sous-ministres et des représentants des régions de Transports Canada (Surface). Le GTFPSF pourrait être une solution partielle à des relations de type plus consultatif sur les questions de politique et d'établissement des règles, et il doit s'investir dans un plus grand nombre de dossiers plus tôt. Étant donné que c'est un instrument du Conseil des sous-ministres, il doit lui rendre des comptes sur les dossiers qui peuvent toucher d'autres éléments de son mandat (comme la sécurité routière). Il fait également partie du cadre national de Transports Canada sur la sécurité ferroviaire et il peut directement s'investir dans les questions stratégiques nouvelles et permanentes à toutes les étapes.

Nous avons proposé que le Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire ressuscité, décrit ci-dessus, compte un membre représentant les provinces. La participation des provinces aux travaux du CCSF permettra de mieux comprendre les problèmes et les défis auxquels se heurte le milieu de la sécurité ferroviaire dans son ensemble. Ce membre pourrait constituer un lien permettant d'échanger des informations et des propositions entre les consultations fédérales-provinciales-territoriales et le CCSF ressuscité.



L'essentiel est que Transports Canada écoute les préoccupations des provinces et en tienne compte dans un esprit de collaboration et de franchise.

RECOMMANDATION 4

Transports Canada devrait instituer des consultations régulières avec les provinces intéressées sur toutes les questions qui touchent la sécurité ferroviaire et qui intéressent les compagnies de chemin de fer de compétence provinciale. Le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire doit être utilisé de manière plus délibérée comme tribune de consultation et d'échange d'informations.

3.4.1 Accords

Plusieurs provinces ont conclu des accords ou des protocoles d'entente avec Transports Canada, en particulier pour obtenir des services d'inspection et autres de la part des inspecteurs de la sécurité ferroviaire désignés en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (Canada). Le fondement législatif de ces accords ne réside pas dans la LSF proprement dite, mais dans la *Loi sur les transports au Canada*²³, dans la partie qui traite entre autres des pouvoirs de l'Office des transports du Canada (OTC) en ce qui concerne le transport ferroviaire. Ces accords tombent sous le coup des rubriques générales des « Accords visant à appliquer la législation sur les transports aux compagnies de chemin de fer de compétence provinciale » et d'autres accords conclus avec les autorités provinciales. Toutefois, ces accords s'appliquent à des questions autrement régies par la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, comme la sécurité ferroviaire; les enquêtes sur les accidents et les passages à niveau; les nuisances acoustiques ferroviaires; et la construction, l'exploitation et la sécurité d'un chemin de fer.

Nous ne voyons pas pourquoi les éléments de ces accords qui ont trait à la sécurité ferroviaire ne peuvent pas être abordés par un pouvoir en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* proprement dite. À vrai dire, nous estimons que cela rendrait plus clair et transparent le cadre national de sécurité ferroviaire. Nous constatons que l'article 6 de la LSF autorise le ministre à conclure des accords avec l'OTC afin d'assurer la coordination des activités entre Transports Canada et l'Office.

Nous avons appris par ailleurs que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada entretient des rapports dynamiques avec la FRA des États-Unis depuis de nombreuses années. Des réunions officielles et officieuses ont lieu entre les deux organismes afin de collaborer sur des dossiers d'intérêt commun concernant la surveillance de la réglementation des industries respectives du transport ferroviaire, notamment sur les nouvelles technologies de sécurité ferroviaire et l'harmonisation

²³ *Loi sur les transports au Canada* (1996, ch. 10), art. 157.1, 158.

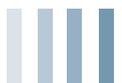
des impératifs de sécurité afin de faciliter la circulation transfrontalière. Un tel rapport s'est instauré sans qu'il y ait de dispositions expresses à cet effet dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Nous sommes d'avis qu'il pourrait être bénéfique que Transports Canada conclue des accords avec des gouvernements étrangers, comme celui des États-Unis, au sujet de la sécurité ferroviaire. Cela permettra à Transports Canada de maximiser et de garantir les retombées des initiatives de coopération internationale, comme l'échange d'informations et la reconnaissance mutuelle des normes de sécurité, grâce à des accords de réciprocité. Il y a par ailleurs des organisations étrangères et internationales (p. ex. des organismes de normalisation comme l'Organisation internationale de normalisation [ISO] et des organismes rédacteurs de normes dans certains pays) avec lesquels Transports Canada pourrait vouloir conclure des accords ou des protocoles d'entente.

RECOMMANDATION 5

Il faudrait modifier la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour autoriser le ministre à conclure des accords avec les gouvernements provinciaux ou étrangers ou avec toute organisation internationale au sujet des questions qui ont un rapport avec la sécurité et la sûreté ferroviaires.

Mais, en sus des processus et des systèmes mis en place, pour que la *LSF* fonctionne avec efficacité, il faut obtenir la collaboration et la participation des parties intéressées. Les autres participants doivent avoir le sentiment qu'ils peuvent tous collaborer ensemble avec succès.



CHAPITRE 4

CADRE DE RÉGLEMENTATION

Le cadre de réglementation de la sécurité ferroviaire englobe les lois, les règlements, les règles et les normes fédéraux et provinciaux qui constituent la structure dans laquelle les compagnies de chemin de fer peuvent être exploitées en toute sécurité. Environ 34 chemins de fer canadiens¹ assurent des services entre les provinces ou entre le Canada et les États-Unis et sont donc réglementés par la législation fédérale. Mentionnons les deux grands chemins de fer de marchandises, le CN et le CFCP², la compagnie ferroviaire de voyageurs VIA Rail et plus de 30 compagnies d'intérêt local. Soixante-deux autres chemins de fer³ (à l'exclusion des chemins de fer industriels) sont exploités exclusivement dans une seule province et sont donc réglementés par les gouvernements provinciaux.

4.1 LÉGISLATION FÉDÉRALE TOUCHANT LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Plusieurs lois fédérales jouent un rôle dans la réglementation des chemins de fer, dont les plus importantes sont la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, ainsi que les règlements et les règles qui en relèvent. Parmi les autres lois fédérales qui touchent la sécurité ferroviaire, mentionnons : la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, le *Code canadien du travail* et la *Loi sur les transports au Canada*.

La *Loi sur la sécurité ferroviaire* (LSF), entrée en vigueur en 1989, impose à Transports Canada la responsabilité de surveiller la sécurité ferroviaire. Elle sépare ce rôle de ceux de l'Office des transports du Canada (responsable de la réglementation économique et du règlement des différends) et du Bureau de la sécurité des transports (responsable des enquêtes sur les accidents).

Le principe de base introduit par la LSF est que les compagnies de chemin de fer doivent être tenues responsables de la sécurité de leur propre exploitation, alors que l'organe de réglementation doit conserver le pouvoir de protéger les personnes, les biens et l'environnement en assurant l'exploitation des chemins de fer en toute sécurité dans un cadre national. La *Loi* renforce ce principe en prévoyant des règlements et des règles publics, de même que l'établissement de règles d'exploitation et de normes techniques par l'industrie qui peuvent être juridiquement reconnues comme équivalant à des règlements moyennant l'approbation du ministre des Transports.

¹ Voir annexe E.

² Classées comme « compagnies de classe 1 » aux États-Unis.

³ Voir annexe E.

Les règles et les normes techniques peuvent être adaptées aux besoins de différents chemins de fer et peuvent être élaborées plus rapidement que des règlements.

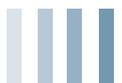
La *LSF* fixe ainsi les paramètres relatifs aux règlements et aux règles. Le gouverneur en conseil (GEC) est investi du pouvoir d'établir des règlements sur toutes les questions qui relèvent de la *Loi* (voir article 47). Le GEC est investi de pouvoirs *exclusifs* d'élaboration des règlements en ce qui concerne tous les paramètres de la sécurité des franchissements routiers, par exemple la construction des passages à niveau, l'interdiction d'accéder aux propriétés ferroviaires par l'érection de clôtures, de panneaux ou d'autres moyens, et la réglementation de la circulation automobile et piétonnière sur les abords routiers des passages à niveau. De même, le gouvernement est investi de pouvoirs *exclusifs* d'élaboration de règlements dans les domaines de la construction, de la modification ou de l'entretien des bâtiments, des systèmes de drainage ou d'autres ouvrages sur les terres non ferroviaires; du contrôle de « toute autre activité... qui peut faire planer une menace sur la sécurité de l'exploitation ferroviaire » sur les terres attenantes aux chemins de fer; et d'enlèvement de la végétation et d'autres obstacles pour dégager la visibilité d'une route ou d'une ligne de chemin de fer⁴. Enfin, le gouverneur en conseil est investi de pouvoirs *exclusifs* d'adopter des règlements au sujet des systèmes de gestion de la sécurité (SGS)⁵. Les règlements établis aux termes de la *LSF* sont élaborés par Transports Canada et soumis par le ministre des Transports à l'approbation du Cabinet, en vertu d'une procédure officielle qui prévoit sa publication dans la *Gazette du Canada* ainsi que des consultations publiques, avant d'être adoptés par le gouverneur en conseil.

D'autres questions peuvent être l'objet d'un règlement gouvernemental ou de normes techniques ou de règles. Par exemple, l'article 7 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* prévoit trois façons d'élaborer des normes techniques pour la construction ou la modification d'installations ferroviaires. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements qui définissent les normes techniques, ou le ministre des Transports peut intimé l'ordre à une compagnie de chemin de fer de formuler des normes techniques au sujet de ces installations, ou encore une compagnie de chemin de fer peut élaborer des normes techniques de sa propre initiative. Les normes techniques élaborées par l'industrie doivent être soumises à l'approbation du ministre.

La partie II de la *Loi*, qui traite de l'exploitation et de l'entretien des chemins de fer, prévoit l'élaboration de règlements, de règles à l'initiative des chemins de fer et de règles prescrites par le ministre sur tout un éventail de sujets. Les règles peuvent être élaborées par les chemins de fer ou par le gouvernement, mais elles doivent toujours être approuvées par le ministre. Ce dernier peut également soustraire certaines

⁴ *Loi sur la sécurité ferroviaire* (1985, ch. 32 [4^e supplément]), paragr. 18(2) et 24(1).

⁵ *LSF*, paragr. 47.1(1).



compagnies de chemin de fer aux prescriptions d'une règle⁶. En vertu de la partie II, les questions qui peuvent faire l'objet de règles ou de règlements englobent : l'entretien des lignes de chemin de fer; les matériels ferroviaires; la sûreté; la formation du personnel; et la désignation des postes jugés essentiels à la sécurité.

Les règles diffèrent des règlements sous deux rapports importants. En premier lieu, une règle ne s'applique qu'aux chemins de fer qui y consentent, alors que les règlements sont d'application générale. En deuxième lieu, les règles et les normes techniques réclament uniquement l'approbation du ministre des Transports, alors que les règlements doivent être adoptés par le gouverneur en conseil. Il n'en reste pas moins qu'une fois qu'elles ont été approuvées par le ministre, les règles ont la même force que les règlements. Les règlements priment sur les règles, et le gouvernement peut établir des règlements qui remplacent des règles à tout moment.

Les modifications apportées à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en 1999 ont ajouté à la *Loi* l'objectif de la protection de l'environnement, renforcé les exigences qui obligent l'industrie à consulter les organismes pertinents dans l'établissement de nouvelles règles et imposé l'obligation d'organiser des consultations avant de demander à être soustrait à l'application d'une règle. En même temps, des dispositions ont été ajoutées à la *Loi* qui obligent les compagnies de chemin de fer à se doter de systèmes de gestion de la sécurité. Dans le cadre de ce changement, la surveillance de la conformité par Transports Canada ne devait pas tant porter sur les inspections techniques détaillées que sur la vérification de l'adoption par une compagnie d'un système de gestion de la sécurité.

La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* (*Loi sur le TMD*) énonce les impératifs qui régissent la manutention et le transport des marchandises dangereuses, notamment le transport de ces marchandises par train. La *Loi sur le TMD* prévoit un cadre de prévention des incidents et des déversements concernant des marchandises dangereuses, de même que des interventions appropriées en cas d'incident de ce genre. Le cadre des préparatifs et des interventions d'urgence est analysé plus avant au chapitre 8.

La *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* traite des rapports et des enquêtes sur les accidents et les incidents pour tous les modes de transport de compétence fédérale, y compris le transport ferroviaire.

Le *Code canadien du travail* traite de la santé et de la sécurité au travail des travailleurs dans les milieux de travail régis par le gouvernement fédéral, notamment

⁶ LSF, art. 18-22.

les chemins de fer de compétence fédérale⁷. Les dispositions sur la santé et la sécurité au travail de la partie II du *Code* sont renforcées par le principe que tous les employés ont le droit de refuser d'effectuer un travail dangereux. Chaque employeur est tenu de créer un comité responsable de la santé et de la sécurité au travail pour chaque milieu de travail (régé par cet employeur) qui compte au moins 20 employés. Le *Code* oblige également les employeurs à désigner un représentant de la santé et de la sécurité au travail pour chaque milieu de travail qui compte moins de 20 employés. Les comités sont responsables des questions de santé et de sécurité qui s'appliquent à chaque milieu de travail.

La *Loi sur les transports au Canada* prévoit un cadre économique global pour le réseau national de transport qui soit « compétitif et rentable » et qui « respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité »⁸. Elle est entrée en vigueur en 1996, remplaçant entre autres la *Loi sur les transports nationaux*, la *Loi sur les chemins de fer de l'État* et plusieurs éléments de la *Loi sur les chemins de fer*, et elle a porté création de l'Office des transports du Canada (OTC).

Les renvois dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* à la définition d'une « compagnie de chemin de fer » dans la *Loi sur les transports au Canada* ont pour effet de limiter l'application de la *LSF* aux compagnies titulaires d'un Certificat d'aptitude délivré par l'OTC. Cela peut aboutir à une carence juridictionnelle, ce qui est abordé ultérieurement dans ce chapitre.

4.2 LOIS PROVINCIALES SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, le rôle des gouvernements provinciaux dans la réglementation de la sécurité ferroviaire a gagné en importance depuis la création de nombreuses compagnies d'intérêt local dans les années 1990. Nous avons déjà parlé de la façon dont cela renforce l'importance de l'entretien de relations de travail placées sous le sceau de la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Des différences dans la réglementation et son application entre les provinces et entre les régimes provinciaux et fédéraux sont inévitables. La plupart des provinces, notamment la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, ont incorporé par renvoi dans leurs propres textes législatifs

⁷ Pour les employés itinérants, l'application de la partie II du *Code canadien du travail* et du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail (trains)* est déléguée à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, en vertu d'un protocole d'entente conclu entre les deux ministères. Ressources humaines et Développement social Canada (Programme du travail) est chargé de l'application de la partie II du *Code* et du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail* pour les employés sédentaires, comme ceux qui s'occupent de l'entretien des voies et aux réparations des wagons et des locomotives.

⁸ *Loi sur les transports au Canada* (1996, ch. 10), art. 5.



certaines ou la totalité des dispositions de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, de ses règlements et règles, assurant ainsi que les mêmes règles s'appliquent aux compagnies de chemin de fer de compétence provinciale.

La *Loi de 1995 sur les chemins de fer d'intérêt local de l'Ontario* autorise l'adoption des dispositions législatives, des règlements et des règles fédéraux en vertu d'un accord conclu entre la province et le gouvernement fédéral. De ce fait, le régime de sécurité ferroviaire de l'Ontario est celui qui ressemble le plus au régime fédéral. L'Ontario et le Manitoba adoptent d'office les changements apportés aux règles et aux règlements fédéraux qui s'appliquent. Dans d'autres provinces, cela peut se faire au cas par cas lorsque des modifications sont apportées à l'échelon fédéral.

D'aucuns ont dit craindre que, même si les compagnies de chemins de fer de compétence provinciale peuvent être liées par les règles de la *LSF*, elles ne sont pas en mesure de demander à en être soustraites. C'est une question que devront résoudre les gouvernements provinciaux. Nous constatons que le gouvernement de l'Ontario a adopté un régime qui permet aux compagnies de chemin de fer de compétence provinciale de demander à être soustraites à l'application des règles. Cela constitue un modèle que d'autres provinces pourraient songer à adopter.



NB Southern Railway, Saint John (Nouveau-Brunswick), juillet 2007

La Saskatchewan et le Québec ont adopté une approche différente en élaborant leur propre législation sans renvoi à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* fédérale. Ces provinces se fondent sur un modèle de consultation en vertu duquel elles décident de la manière dont les diverses dispositions de leurs propres régimes de sécurité reflètent le régime de la *LSF*. Par exemple, la Saskatchewan utilise dans sa loi une combinaison de pouvoirs et de lignes directrices pour réglementer les compagnies de chemin de fer de compétence provinciale. La législation de la Saskatchewan est plus axée sur le rendement que la *LSF* fédérale et elle ne prévoit pas l'établissement de règles par l'industrie.

La plupart des provinces où existent des compagnies de chemin de fer de compétence provinciale ont également signé un protocole d'entente (PE) avec Transports Canada en vertu duquel les inspecteurs fédéraux de la sécurité ferroviaire fournissent des

services d'inspection à la province selon un régime de recouvrement des coûts⁹. Les conditions de ces PE et la mesure dans laquelle chaque province a recours aux services des inspecteurs fédéraux de la sécurité ferroviaire varient d'une province à l'autre. Les inspecteurs fédéraux appliquent les règles et les règlements adoptés par chaque province lorsqu'ils inspectent des compagnies de chemin de fer de compétence provinciale, mais ils ne disposent généralement pas de pouvoirs coercitifs. Dans la plupart des provinces, les agents provinciaux d'application de la loi sont responsables de l'application de la loi¹⁰. La Colombie-Britannique fait exception à la règle, puisqu'elle procède à ses propres inspections et activités d'application de la loi.

La Colombie-Britannique a adopté ses propres impératifs au sujet des systèmes de gestion de la sécurité dans sa législation et c'est elle qui procède à ses propres vérifications. En vertu des PE fédéraux-provinciaux conclus entre Transports Canada et les provinces d'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, les chemins de fer de compétence provinciale dans ces provinces sont assujettis au *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* fédéral. Toutefois, ces provinces procèdent à leurs propres vérifications des SGS.

4.3 QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA LOI SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Lors de notre examen et analyse de la *Loi*, nous avons constaté que, même si ses principes généraux sont essentiellement solides, un certain nombre d'améliorations peuvent y être apportées.

4.3.1 Objectifs de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*

Dans sa forme modifiée en 1999, l'article 3 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* fait état des objectifs suivants :

3. 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;

⁹ Transports Canada recouvre les coûts des services des inspecteurs de la sécurité ferroviaire en vertu de divers accords. Nous avons appris que certains ou la totalité de ces coûts sont facturés directement par les compagnies de chemin de fer inspectées; voir mémoire de Huron Central Railway Inc. (août 2007); ministère des Transports de l'Ontario, *Mémoire au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007), page 3.

¹⁰ En vertu de la *Loi de 1995 sur les chemins de fer d'intérêt local* de l'Ontario, un accord fédéral-provincial dispose que les services fédéraux doivent être fournis conformément au régime de réglementation fédéral, et autorise Transports Canada à inspecter les compagnies de chemin de fer relevant des compétences de l'Ontario et à prendre directement la plupart des mesures d'application de la loi (voir Ontario, *Mémoire*, op. cit., pages 2-3). L'Ontario Northland Railway (ONR) fait exception à la règle; essentiellement, cette compagnie s'autoréglemente (*ibidem*, page 8).



- 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.

L'article 4 de la *Loi* contient d'autres éclaircissements :

- 4. (4) Pour l'application de la présente loi, il doit être tenu compte, dans toute décision concernant la sécurité ferroviaire, de l'amélioration de cette sécurité ou de l'existence d'une menace contre celle-ci, non seulement de la sécurité des voyageurs et des marchandises transportés par chemin de fer mais aussi de celle de toute autre personne et de tout autre bien.

Comme on le constate, l'objectif de la *Loi* est de protéger les personnes, les biens matériels et l'environnement contre tout préjudice qui pourrait être causé par l'exploitation des chemins de fer. La *Loi sur la sécurité ferroviaire*, de même que la *Loi sur les transports au Canada*, prévoient également un cadre pour apaiser les préoccupations en matière de sécurité des gens et des biens situés dans le voisinage immédiat d'un chemin de fer.

Les modifications apportées en 1999 à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* ont ajouté « la protection de l'environnement » à la liste des objectifs énoncés à l'alinéa 3a), et plusieurs autres articles de la loi traitent de cet objectif¹¹. En vertu des modifications apportées à la *LSF*, Transports Canada s'est vu confier la responsabilité de protéger l'environnement contre les effets des émissions et des déversements par les trains de produits nocifs pour l'environnement. Il est important que Transports Canada atteigne l'objectif environnemental énoncé dans la *Loi* en tenant l'industrie du transport ferroviaire responsable de ses performances environnementales.

Il ressort par ailleurs clairement de l'article 3 que le Parlement souhaite que Transports Canada et l'industrie collaborent l'un avec l'autre et avec d'autres parties intéressées à l'amélioration de la sécurité ferroviaire. Un autre objectif de l'article 3 est de favoriser un régime de réglementation « moderne, flexible et efficace » dans le but d'assurer l'amélioration continue de la sécurité ferroviaire. L'objectif d'une amélioration continue, qui est explicitement énoncée aux alinéas 3b) et d) de la *Loi*, cadre avec l'incorporation en 1999 du pouvoir d'élaborer un *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* et, à notre avis, doit être au cœur de toutes les mesures prises par l'organe de réglementation et l'industrie aux termes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Les systèmes de gestion de la sécurité ont pour but de constamment minimiser les risques pour la sécurité, et cet objectif doit être énoncé à l'article 3 de la *Loi*. L'objectif

¹¹ Voir *LSF*, paragr. 4(4.1), alinéa 24(1)θ et paragr. 47.1(2).

de l'amélioration continue doit également être au cœur du *Règlement* sur le SGS, et les rapports sur le rendement doivent viser cet objectif.

[...] les accidents sont un élément inévitable de l'exploitation d'une entreprise de transport de l'envergure du CN, même si [...] le bilan de sécurité général [du CN] s'est amélioré. (TRADUCTION)

Porte-parole du CN cité dans Ian Bailey, « Third CN derailment revives Opposition calls for safety record inquiry », *The Globe and Mail*, 18 septembre 2007

Il s'agit là des premières mesures nécessaires à l'amélioration de la culture de sécurité de l'industrie du transport ferroviaire. Nous avons constaté au cours de l'Examen que les accidents de chemin de fer continuent de se produire avec une certaine fréquence. Les compagnies de

chemin de fer adoptent encore parfois la position que les accidents sont un élément inévitable de l'exploitation ferroviaire. À notre avis, il ne faut pas percevoir les accidents dans cette optique et le gouvernement ou les compagnies de chemin de fer ne doivent jamais les accepter comme tels.

En se cristallisant sur l'objectif d'une amélioration continue et de la gestion de la sécurité par le truchement de plans de système de gestion de la sécurité déposés auprès de Transports Canada et professionnellement vérifiés par le Ministère, le gouvernement peut s'assurer que les compagnies de chemin de fer évaluent et gèrent systématiquement les risques afin d'avoir le meilleur bilan de sécurité possible. C'est pourquoi nous recommandons que l'article 3 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* soit modifié pour refléter l'objectif d'une amélioration continue et l'importance cruciale des plans de gestion de la sécurité d'une compagnie dans la planification du bilan de sécurité et les rapports à ce sujet.

RECOMMANDATION 6

L'alinéa 3c) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* devrait être modifié comme suit :

« La présente loi vise à la réalisation des objectifs suivants...

- (c) reconnaître la responsabilité qui incombe aux compagnies de chemin de fer de démontrer, par leurs systèmes de gestion de la sécurité, qu'elles gèrent constamment leurs risques pour la sécurité au plus bas niveau raisonnablement possible. »

4.3.2 Application de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*

Deux articles de la *LSF* la relient à la *Loi sur les transports au Canada*. Le paragraphe 2(2) prescrit que la *LSF* « s'applique au transport ferroviaire visé par la partie III de la *Loi sur les transports au Canada* ». Le paragraphe 4(2) prévoit que, *LSF* ne contient

pas la définition d'un terme, il faut alors s'en remettre aux définitions de la *Loi sur les transports au Canada*. Bien que l'expression « compagnie de chemin de fer » soit fréquemment employée dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, il n'y a pas de définition de cette expression dans la *LSF* proprement dite. En revanche, la *Loi sur les transports au Canada* définit une « compagnie de chemin de fer » comme une compagnie qui s'est vu délivrer un Certificat d'aptitude par l'Office des transports du Canada¹².

L'OTC, organisme indépendant du ministre des Transports, délivre un Certificat d'aptitude lorsqu'il est convaincu qu'une compagnie qui se propose de construire ou d'exploiter un chemin de fer de compétence fédérale dispose d'une assurance-responsabilité suffisante. Les compagnies titulaires d'un certificat sont surveillées par l'OTC, qui s'assure par là qu'elles se conforment systématiquement à ce critère économique.

La compétence de Transports Canada dépend du fait qu'une compagnie s'est vu délivrer ou non un Certificat d'aptitude par l'OTC. Historiquement, l'OTC a été réactionnel, en répondant à une compagnie qui lui adressait une demande de Certificat d'aptitude, au lieu d'enquêter activement en vue de s'assurer qu'une demande était imminente. Cela est perçu comme une carence d'attributions et explique que cinq compagnies de chemin de fer ne soient pas titulaires d'un Certificat d'aptitude fédéral ou d'une licence d'exploitation provinciale¹³.

Le champ d'attributions est encore compliqué par le fait que de nombreux chemins de fer de compétence provinciale empruntent des lignes de chemin de fer fédérales appartenant au CN ou au CFCP. En vertu d'un accord contractuel conclu avec les propriétaires de la voie, le chemin de fer de compétence provinciale est contraint de se conformer aux règles d'exploitation fédérales lorsqu'il utilise une voie fédérale. Transports Canada n'engage pas directement d'actions coercitives contre la compagnie de chemin de fer provinciale, même si des dispositions de sécurité ont été enfreintes. En revanche, le Ministère engage des actions coercitives contre les propriétaires de la voie (à savoir le CN ou le CFCP), qu'il tient responsables des agissements de la compagnie de chemin de fer qui emprunte leur voie. Cette curieuse pratique coercitive ne fait rien pour optimiser la responsabilisation et la transparence et risque de devenir encore plus problématique si d'autres pouvoirs coercitifs, comme des sanctions administratives pécuniaires, sont ajoutés à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, comme nous le recommandons ci-après.

Nous sommes d'avis que l'application de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* doit occuper le champ complet d'attributions du gouvernement fédéral. Cela aura pour effet d'appliquer les règles et les règlements de la *LSF* (p. ex. ceux qui régissent la vitesse) à toutes les compagnies de chemin de fer qui utilisent une voie fédérale.

¹² *Loi sur les transports au Canada*, art. 87 et 90-94.

¹³ Voir Deana Silverstone, *Le cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada* (juillet 2007), paragr. 10.

Pour régler le problème des lacunes éventuelles dans le champ d'attributions, l'application de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* doit être établie dans la *LSF* proprement dite, en s'inspirant des principes exposés aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est l'usage normal pour les lois fédérales, et c'est aussi le cas de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* et du *Code canadien du travail*; en effet, ces lois ne désignent pas le Certificat d'aptitude comme critère pour que leurs dispositions s'appliquent.

RECOMMANDATION 7

Il faudrait modifier le paragraphe 2(2) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour qu'il prescrive que cette loi s'applique à toutes les questions de sécurité et de sûreté ferroviaire relevant de l'autorité législative du Parlement.

Lorsque le champ d'attribution aura été établi directement dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, il faudra également y insérer une définition de « compagnie de chemin de fer », pour qu'il ne soit plus nécessaire de se reporter à la *Loi sur les transports au Canada*. La plupart des éléments de la *LSF* s'appliquent aux « compagnies de chemin de fer », et la *Loi* y fait allusion tout au long. La nouvelle définition de « compagnie de chemin de fer » pour les besoins de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* doit englober dans sa portée toutes les entités auxquelles ses objectifs sont censés s'appliquer.

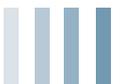
RECOMMANDATION 8

Il faudrait insérer une définition de « compagnie de chemin de fer » dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

4.3.3 Conditions fondamentales d'exploitation

Une nouvelle compagnie de chemin de fer est autorisée à entamer ses activités dès que l'Office des transports du Canada (OTC) lui délivre un Certificat d'aptitude. Le Certificat d'aptitude précise tout simplement que la compagnie de chemin de fer est de compétence fédérale, qu'elle dispose de moyens financiers suffisants pour être exploitée et qu'elle a contracté une police d'assurance suffisante. Cela est conforme au mandat économique de l'OTC.

La *Loi sur la sécurité ferroviaire* impose deux conditions fondamentales de sécurité à une nouvelle compagnie de chemin de fer (en vertu du *Règlement* sur le SGS). La compagnie doit soumettre les renseignements prescrits au sujet de son système de gestion de la sécurité et elle doit se conformer à tous les règlements sur la sécurité ferroviaire en vigueur à ce moment. Dans la pratique, ce sont des conditions préalables à la délivrance du Certificat d'aptitude, et nous croyons savoir que l'OTC



met la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada au courant des éventuels nouveaux venus présentent une demande de Certificat d'aptitude.

Le *Règlement* sur le SGS ferroviaire en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* prescrit que toute nouvelle compagnie de chemin de fer doit présenter des renseignements sur son système de gestion de la sécurité au moins 60 jours avant le début de l'exploitation de la compagnie¹⁴. Transports Canada examine les renseignements pour s'assurer que tous les éléments prescrits y figurent bien, mais il n'approuve pas le SGS sur le plan de l'efficacité. Transports Canada ne se livre pas à une inspection pour vérifier la capacité de sécurité de la compagnie avant la délivrance du Certificat d'aptitude. En fait, en temps normal, Transports Canada n'examine pas le SGS en profondeur tant que le SGS ne fait pas l'objet d'une vérification, ce qui peut intervenir plusieurs années plus tard.

Une nouvelle compagnie de chemin de fer, notamment une nouvelle entité créée à l'issue d'une fusion ou d'une restructuration quelconque, doit également se conformer aux règlements sur la sécurité ferroviaire en vigueur et aux règles que la nouvelle compagnie entend signer. Une inspection préliminaire doit avoir lieu pour s'assurer de sa capacité à se conformer.

Nous constatons qu'un certain nombre de provinces exigent des permis ou des licences d'exploitation de la part des compagnies de chemin de fer relevant de leur compétence¹⁵. Cette formule pourrait servir de modèle aux compagnies de chemin de fer de compétence fédérale. De même, un certificat d'exploitation aérienne est exigé par Transports Canada pour exploiter un service aérien. Le secteur de l'aviation civile au Canada est réglementé par la *Loi sur l'aéronautique* en vertu d'un système de « documents d'aviation canadiens », comme les certificats d'exploitation aérienne, les certificats d'immatriculation, les certificats de navigabilité, les licences et les permis des équipages de conduite, qui sont octroyés (et peuvent être suspendus ou annulés) selon les procédures prescrites.

Selon nous, Transports Canada doit fixer des conditions fondamentales de sécurité par voie de règlement et procéder à une inspection de sécurité détaillée de chaque nouvelle compagnie de chemin de fer avant que celle-ci n'amorce ses activités, pour déterminer si elle se conforme au cadre de réglementation. Une fois convaincu que la compagnie de chemin de fer a atteint un niveau de sécurité acceptable, Transports Canada doit alors lui délivrer un certificat d'exploitation ferroviaire. Un certificat

¹⁴ *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire* (DORS/2001-37), alinéa 4(2)b).

¹⁵ Par exemple, en Colombie-Britannique, les nouvelles compagnies doivent se procurer un permis d'exploitation auprès du registraire de la sécurité ferroviaire avant d'amorcer leurs activités; au Manitoba, une nouvelle entité doit se procurer un permis d'exploitation auprès de la Commission du transport routier, laquelle exige une preuve d'assurance-responsabilité et un certificat délivré par un ingénieur qualifié comme quoi le demandeur se conforme aux exigences en matière de sécurité ferroviaire, *Loi sur les chemins de fer provinciaux* (C.C.S.M., ch. R15) art. 30; et *Règlement sur les critères de capacité et sur la sécurité des chemins de fer provinciaux*.

d'exploitation ferroviaire serait prescrit en sus du Certificat d'aptitude délivré par l'Office des transports du Canada et il devrait être une condition préalable à l'obtention du Certificat d'aptitude.

Le certificat d'exploitation ferroviaire peut lui aussi être suspendu ou annulé pour des motifs de sécurité, comme c'est le cas dans le secteur de l'aviation civile. Même s'il s'agit d'une mesure de dernier recours, elle offre à Transports Canada un important instrument coercitif supplémentaire dans le secteur du transport ferroviaire. Les Canadiens s'attendent à ce que l'organe de réglementation mette fin à l'exploitation dangereuse d'une entreprise lorsque d'autres mesures coercitives échouent. Toute décision de suspendre ou d'annuler un certificat d'exploitation doit être prise aux échelons supérieurs, avec la participation directe du ministre. Le titulaire d'un certificat d'exploitation doit disposer du droit d'en appeler d'une décision de suspendre ou d'annuler son certificat, y compris en demandant l'examen du Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC), en vertu de procédures analogues à celles qui existent pour les documents d'aviation canadiens.

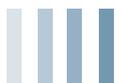
L'impératif d'un certificat d'exploitation ferroviaire doit s'appliquer à toutes les compagnies de chemins de fer de compétence fédérale, y compris celles qui existent déjà. Il faudra adopter une disposition d'antériorité qui octroiera d'office un certificat d'exploitation ferroviaire à une compagnie de chemin de fer qui satisfait déjà aux conditions existantes (c.-à-d. d'un Certificat d'aptitude seulement) à la date où la nouvelle disposition entrera en vigueur. Il n'en reste pas moins qu'un certificat d'exploitation ferroviaire délivré à une compagnie, qu'elle soit nouvelle ou établie de longue date, peut être suspendu ou annulé pour des motifs de sécurité, comme nous l'avons vu plus haut.

RECOMMANDATION 9

Une compagnie de chemin de fer devrait être tenue d'obtenir un certificat d'exploitation ferroviaire comme condition préalable à l'obtention d'un Certificat d'aptitude (délivré par l'Office des transports du Canada) et au commencement ou à la poursuite de son exploitation. Transports Canada délivrera le certificat d'exploitation ferroviaire lorsqu'il sera convaincu que la compagnie de chemin de fer répond aux conditions de sécurité de base fixées par voie de règlement. Les compagnies existantes se verraient délivrer d'office un certificat d'exploitation ferroviaire. Transports Canada serait investi du pouvoir de suspendre ou d'annuler le certificat si la compagnie ne respecte pas les conditions de sécurité de base.

4.3.4 Règles et règlements

Comme nous l'avons vu dans l'introduction de ce chapitre, la *Loi sur la sécurité ferroviaire* prévoit l'élaboration de conditions détaillées de sécurité par le gouvernement



sous forme de règlements, ou par l'industrie sous forme de règles, qui sont ensuite soumis à l'approbation du ministre des Transports.

La plupart des intervenants reconnaissent que l'utilisation d'un régime de règles, plutôt que de règlements dont l'élaboration est plus officielle, offre à la fois la flexibilité et l'efficacité voulues. Un tel régime tire en effet parti de l'expérience et du savoir-faire des compagnies de chemin de fer et d'autres participants dans le processus d'établissement des règles.

Ceux qui militent en faveur de l'établissement de règles à l'initiative des compagnies y voient un élément clé d'un régime de sécurité ferroviaire plus moderne, réaliste et efficace. Ils affirment que seule l'industrie proprement dite (les gestionnaires avec le concours des employés) peut assurer la sécurité de son exploitation et que l'établissement de règles par l'industrie concorde avec le concept des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) car il reflète les connaissances d'expert et les intérêts de ceux qui sont le plus directement touchés par la sécurité ferroviaire¹⁶. Même si les projets d'établissement de règles ont soulevé des problèmes importants de temps à autre, à notre avis, les dispositions de la *Loi* sur l'établissement de règles sont essentiellement valables et doivent être conservées.

Dans certains mémoires présentés au Comité, on peut lire que l'établissement de règles par l'industrie équivaut à une forme d'« autoréglementation ». Nous ne partageons pas cet avis. Nous pensons que l'établissement de règles par l'industrie peut être plus fidèlement décrit comme une forme de « coréglementation » ou de collaboration plutôt que l'« autoréglementation ».

La structure d'établissement des règles de la *LSF* prévoit que le ministre est investi en définitive du pouvoir d'approuver ou de rejeter les propositions de l'industrie au motif qu'elles contribuent ou non à la sécurité de l'exploitation ferroviaire¹⁷. Le cadre général de la *Loi* prévoit l'approbation définitive des conditions de sécurité par le ministre ou le gouvernement, peu importe que ces conditions revêtent la forme de règles établies par les compagnies de chemin de fer ou par le gouvernement, de règlements, de normes techniques ou autres, d'ordres (donnés par les ISF ou le représentant du ministre) ou de directives du ministre. En outre, qu'elles soient prises à l'initiative de l'industrie ou du gouvernement, une fois qu'elles sont approuvées, toutes les règles ont force de loi et Transports Canada dispose de vastes pouvoirs pour prescrire une règle, la modification d'une règle ou l'élaboration de son propre règlement en la matière¹⁸.

¹⁶ Voir James Mitchell et Nigel Chippindale, Sussex Circle Inc., *La régie de la sécurité ferroviaire au Canada* (septembre 2007), section 5-B; Harvey Sims, Sussex Circle Inc., *L'élaboration de règles relatives au temps de travail/repos du personnel d'exploitation ferroviaire : Analyse de cas préparée pour le Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007).

¹⁷ *LSF*, paragr. 19(4), 20(4).

¹⁸ Voir Silverstone, *Cadre*, op. cit., paragr. 138.

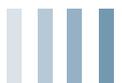
Au moment d'aller sous presse, il y avait 18 règlements relatifs à la sécurité en vertu des lois sur la sécurité ferroviaire et sur le transport des marchandises dangereuses qui s'appliquent aux chemins de fer ainsi que 16 règles. Dans quatre cas, le ministre a ordonné l'établissement de la règle; autrement, ces règles ont été établies à l'initiative de l'industrie. Il y a également des normes techniques élaborées par l'industrie du transport ferroviaire et approuvées par Transports Canada.

La *Loi* ne contient aucune directive sur les cas où un problème de sécurité doit faire l'objet de l'établissement d'une règle par l'industrie (sous réserve de l'approbation du ministre) ou de l'élaboration d'un règlement par le gouvernement. Bien que la *Loi* autorise l'établissement de règles à l'initiative des compagnies pour tous les sujets mentionnés plus haut, dans certains cas, il se peut qu'un règlement convienne mieux. Cela dépend essentiellement de l'impact des mesures envisagées sur des tiers. Si cet impact risque d'être profond, il est alors souhaitable que le gouvernement dirige les travaux et élabore un règlement, ce qui nécessite des consultations plus nombreuses et un avis au public. Transports Canada doit établir des principes limpides pour déterminer quels types de problèmes de sécurité ferroviaire doivent être réglés par des règles et quels autres types doivent l'être par des règlements.

La procédure d'élaboration des règlements, qui s'applique à tous les textes législatifs fédéraux, se veut plus réceptive et flexible que la procédure de modification des textes législatifs et elle a été considérablement rationalisée ces dernières années¹⁹. Il n'en reste pas moins qu'elle est assortie de nombreuses exigences officielles et qu'elle peut être longue et coûteuse. La procédure est régie par la *Loi sur les textes réglementaires*, qui dicte les conditions d'examen de la proposition (notamment son examen par des experts en rédaction du ministère de la Justice), les consultations, la publication à travers le pays, l'examen par le Cabinet et la publication et l'adoption finales. Le projet de proposition doit être accompagné d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation officiel (REIR) qui décrit les conséquences possibles de la proposition, ses coûts, les options envisagées et le niveau de controverse et de soutien parmi les parties concernées et les Canadiens. Lorsqu'il faut tenir compte des intérêts de parties multiples, il est souvent difficile d'élaborer un règlement qui concilie les différents points de vue et de gérer la procédure de consultation. Tel est le cas par exemple du règlement concernant les passages à niveau, qui intéresse l'industrie, les municipalités, le public et les gouvernements provinciaux et fédéral.

Nous sommes d'avis que le recours aux règles – moyennant les améliorations que nous recommandons ci-après – demeure approprié pour de nombreux paramètres de la sécurité ferroviaire qui ne touchent pas des tierces parties et qu'une procédure de consultation plus restreinte est suffisante. Nous recommandons également de recourir aux règlements dans d'autres secteurs, lorsqu'une proposition ne peut pas être adoptée sans la participation de parties multiples.

¹⁹ Conseil du Trésor du Canada, *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation* (avril 2007); Conseil du Trésor du Canada, *Évaluation, choix et mise en œuvre d'instruments d'action gouvernementale* (août 2007).



4.3.5 Renforcement de la procédure d'établissement des règles

Tout au long des consultations, tous les participants – l'industrie ferroviaire, les gouvernements provinciaux, les syndicats, d'autres intervenants et Transports Canada – se sont dits préoccupés par la façon dont l'établissement des règles fonctionne dans la pratique²⁰. Nous en avons déduit que les problèmes que pose l'établissement des règles tiennent principalement au manque de clarté et au fait que les relations de travail entre les partenaires de la procédure (c.-à-d. la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et l'industrie) ont été rompues. Il faut donc rétablir ces relations sur une base plus fructueuse et sous le sceau de la collaboration.

L'établissement de *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* est un exemple particulièrement problématique²¹. Le projet a débuté en 1993 comme conséquence directe de l'accident ferroviaire de Hinton survenu en 1986, avec pour objectif d'établir une règle fixant le nombre maximal d'heures de travail pour le personnel d'exploitation ferroviaire.

L'industrie et la Fraternité des ingénieurs de locomotives (FIL)²² se sont mises à collaborer à une grande étude sur la science du travail, du repos et de la fatigue – l'étude CANALERT '95. Le CN et le CFCP ont réglé la note de l'étude. En 2001, un groupe de travail composé de membres de l'industrie, de la FIL et de Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a établi un avant-projet de *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* et un document d'interprétation, appelé *Circulaire 14 – Procédures et pratiques recommandées pour l'application des règles sur le temps de travail et de repos*. Rares sont les conseils que contenait l'étude CANALERT '95 qui sont frayés un chemin jusque dans les nouvelles règles.

Le projet de *Règles relatives au temps de travail et de repos* a été présenté au Comité consultatif de la sécurité ferroviaire et a essuyé les critiques de certains de ses membres. Transports Canada a alors retenu les services d'un expert pour qu'il examine les règles proposées et a organisé un atelier avec les intervenants pour régler les questions en suspens. À l'issue de l'atelier, le Ministère a demandé que certaines améliorations soient apportées aux plans de gestion de la fatigue jugés cruciaux à la démarche envisagée. Nous croyons savoir que les fonctionnaires de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada ont de plus en plus craint que l'on soit confronté à des équipes de train obligées de travailler de très longues heures

²⁰ Voir Silverstone, *Cadre*, op. cit.; Mitchell et Chippindale, *Sussex Circle, Régie*, op. cit.; et Sims, *Sussex Circle, Règles relatives au temps de travail et de repos : Analyse de cas*, op. cit.

²¹ Sims, *Sussex Circle, Règles relatives au temps de travail et de repos : Analyse de cas*, op. cit, parag. 79-205.

²² L'autre grand syndicat – Les Travailleurs unis des transports – n'a pas participé à la procédure. Le syndicat a par la suite présenté des avis d'opposition au produit fini.

ou obligées de reprendre leurs fonctions sans avoir observé une période de repos suffisante. Les règles qui devraient entrer en vigueur en avril 2003 ont néanmoins été approuvées en 2002.

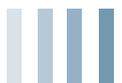
Au cours des séances d'information tenues au printemps 2003, il est devenu manifeste que d'importantes divergences existaient entre Transports Canada et l'industrie dans l'interprétation de ces nouvelles règles. Après avoir examiné la version de 2003 des *Règles relatives au temps de travail et de repos*, nous en avons déduit que le document était si mal rédigé que de multiples interprétations étaient possibles. Il n'est malheureusement pas rare de constater une telle ambiguïté dans un document ayant force de loi.

Aussitôt que les *Règles relatives au temps de travail et de repos* sont entrées en vigueur, Transports Canada s'est mis à recevoir des plaintes de l'industrie à propos de leur interprétation par les inspecteurs de la sécurité ferroviaire, et des cheminots à propos de leur application par leurs employeurs. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a examiné la situation encore une fois et en a conclu que l'interprétation de ces règles soulevait des inquiétudes justifiées.

Nous partageons les réserves de Transports Canada sur la teneur de ces règles. En revanche, nous comprenons le point de vue de l'industrie selon lequel, quand les fonctionnaires de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada ont évalué ces règles et ont rejeté entièrement les révisions, ce rejet a aggravé les problèmes. Par exemple, en décembre 2003, apparemment contrariés par la réaction de l'industrie face à leurs nouvelles préoccupations, les fonctionnaires de Transports Canada ont rejeté un ensemble complet de révisions, reconnaissant par la suite qu'ils auraient pu en accepter certains éléments. Les fonctionnaires ont précisé les motifs pour lesquels ils avaient rejeté certaines clauses, mais n'ont pas fourni les documents sur lesquels s'appuyait leur raisonnement. Les *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* révisées ont finalement été approuvées en juin 2005.

Après 12 années d'efforts visant à élaborer des dispositions sur le temps minimum de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire, on est en présence de *Règles relatives au temps de travail et de repos* qui ne correspondent pas aux avis d'experts en la matière, sans compter qu'il n'y a plus ni confiance ni respect mutuels entre l'organe de réglementation et l'industrie²³. Il est donc urgent que Transports Canada et l'industrie renouent des relations de travail fructueuses sur l'établissement des règles et sur un éventail d'autres questions. Nous sommes d'avis que le Ministère doit faire preuve d'initiative en la matière.

²³ Sims, Sussex Circle, *Règles relatives au temps de travail et de repos : Analyse de cas*, op. cit., paragr. 199; Maury Hill and Associates, Inc., *Le rôle des facteurs humains dans les événements ferroviaires et des stratégies d'atténuation éventuelles* (août 2007), section 4 « Règles relatives au temps de travail et de repos ».



Selon plusieurs intervenants, ces dernières années, Transports Canada s'est prévalu des dispositions de la *LSF* sur l'établissement des règles d'une manière qu'ils jugent inopportune. Ils soutiennent qu'en imposant des conditions à l'approbation des règles établies à l'initiative de l'industrie et en précisant le résultat escompté lorsqu'il prescrit l'établissement de règles par l'industrie, Transports Canada biaise de manière déraisonnable l'établissement des règles et fausse la procédure²⁴.

Pour apaiser les préoccupations suscitées par la question de savoir si le Ministère est susceptible, à la fin du processus, de proposer que le ministre approuve une règle donnée, il faudrait que Transports Canada participe à chaque projet d'établissement de règles en affectant à l'équipe responsable un agent qualifié dont le mandat serait de prendre la parole au nom du Ministère. Il faudra créer un instrument en vertu duquel cet employé pourra vérifier le soutien constant du Ministère à mesure que les travaux avancent. Les préoccupations éprouvées par le Ministère au sujet d'une proposition devront être soulevées le plus tôt possible, pour que les divergences puissent être résolues avant que le dossier ne soit soumis à l'approbation du ministre. Il ne faut pas qu'il y ait de mauvaises surprises à l'étape de l'approbation.

Pour sa part, l'industrie du transport ferroviaire doit écouter attentivement les propositions du Ministère et s'efforcer de résoudre les divergences d'opinions avant de soumettre un projet de règle à l'approbation du ministre. Transports Canada est chargé de défendre les intérêts du grand public en la matière. Dans leurs mémoires, de nombreux membres du public ont souligné leur vœu de voir le Ministère s'acquitter entièrement de cette responsabilité.

Depuis quelques années, Transports Canada impose plus fréquemment des conditions aux nouvelles règles et exemptions. Il serait préférable que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada collabore avec l'industrie à l'établissement de la règle, lui fasse part de ses préoccupations dès le début de la procédure de rédaction, cherche à résoudre les problèmes posés par le texte de la règle proprement dite et agisse dans ce sens avant de soumettre le projet de règle à l'approbation du ministre. L'industrie connaîtrait ainsi longtemps à l'avance la position du Ministère et éviterait les mauvaises surprises à l'étape de l'approbation. Il ne faut imposer de conditions qu'en dernier recours, lorsque le Ministère et l'industrie ne peuvent parvenir à un consensus sur une règle. Si l'on a recours à des conditions, il faudra alors publier une version remaniée qui incorpore les conditions dans la règle.

Il est essentiel dans la procédure d'établissement des règles que Transports Canada fasse connaître à l'industrie et à d'autres intervenants les motifs de ses décisions. Le processus décisionnel de Transports Canada doit être plus transparent et reposer sur des preuves, et être perçu comme tel. Les données et les analyses qui étayent les décisions sur les règles doivent être mises à la disposition de ceux qui pourraient vouloir

²⁴ Mitchell et Chippindale, Sussex Circle, *Régie*, op. cit., section 5-B.

formuler des observations, comme c'est le cas lorsque des règlements sont en cours d'examen. Par ailleurs, la raison d'être de la décision doit être rendue plus explicite, faute de quoi Transports Canada risque d'être accusé d'utiliser une procédure qui ne repose pas sur des preuves suffisantes ou qui repose sur des critères inopportuns²⁵. L'industrie doit également justifier les règles qu'elle propose, les étayer par l'analyse des règles dont elle prend l'initiative, notamment les avantages nets et les solutions alternatives envisagées. Cela contribuera à la transparence, à la responsabilisation et à la confiance entre tous les participants.

Un autre sujet de préoccupation suscité par la procédure d'établissement des règles a trait à la nature et à l'étendue des consultations au-delà de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et de l'industrie. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les provinces déplorent le fait qu'elles ne sont pas consultées sur les règles qui risquent d'avoir de profondes répercussions sur les chemins de fer de leur compétence. Elles en sont généralement avisées après que les règles ont été approuvées. Afin de favoriser l'harmonisation fédérale-provinciale des pratiques de sécurité et la collaboration entre les deux ordres de gouvernement, Transports Canada doit veiller à ce que les provinces soient consultées avant l'adoption de nouvelles règles et soient tenues au courant à mesure qu'avance l'établissement des règles proposées. De même, les syndicats qui représentent les cheminots sont généralement consultés par l'industrie à la toute fin de la procédure d'établissement et ils ont 60 jours pour dire ce qu'ils pensent des règles proposées.

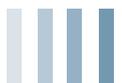
Une meilleure façon de procéder serait que l'équipe chargée d'établir une règle consulte les autres parties intéressées pendant toute la procédure d'établissement au lieu de se contenter de respecter les prescriptions minimums de la *Loi*. En préconisant une approche plus transparente et concertée, nous n'insinuons pas que les autres parties intéressées ont forcément leur place à la table où l'on établit les règles. En revanche, nous sommes convaincus que deux types de changements s'imposent. Premièrement, les attitudes de Transports Canada et de l'industrie du transport ferroviaire doivent être plus transparentes et réceptives aux conseils reçus. Deuxièmement, il faut créer et appuyer des instruments qui permettent d'apporter son concours et de débattre d'une règle avant et durant la procédure d'élaboration, et non pas juste après les faits²⁶. Des consultations utiles durant l'établissement des propositions de réglementation permettent en fait d'économiser du temps et de l'argent à long terme.

Enfin, nous sommes vivement préoccupés par la qualité du libellé des règles. Même si les règles, une fois qu'elles ont été approuvées par le ministre, ont la même vigueur que des règlements, ce ne sont pas des textes réglementaires²⁷ et, par conséquent,

²⁵ *Ibidem*, section 5-B, « question 2 ».

²⁶ *Ibidem*, section 5-B, « question 3 ».

²⁷ *LSF*, alinéa 46b).



elles ne sont pas sujettes aux prescriptions de la *Loi sur les textes réglementaires*. De ce fait, les règles à l'état de projet ne sont pas examinées par des experts en rédaction des règlements du ministère de la Justice sous le rapport du langage, de l'uniformité avec d'autres règles, de la portée et des attributions, de la délégation de pouvoirs, du respect des dispositions orientées vers des buts et d'autres éléments dont il faut tenir compte lorsqu'on rédige des règlements.

Il s'agit là d'une sérieuse lacune. Nous avons appris que la piètre qualité du texte a entraîné des difficultés dans l'application de plusieurs règles – notamment la règle intitulée le *Règlement sur la sécurité de la voie*. Ces dispositions laissent une marge décisionnelle considérable au personnel ferroviaire, surtout pour décider de ce qui tombe sous le coup des exemptions aux règles, en plus de compliquer la tâche aux compagnies et aux inspecteurs qui cherchent à savoir ce qui constitue en fait une infraction aux exigences.

Il faut donc améliorer la qualité du texte des règles pour s'assurer qu'elles sont claires, sans équivoque et exécutoires. À tout le moins, les règles à l'état de projet doivent être examinées par des avocats du ministère de la Justice, qui veilleront ainsi au respect des normes de rédaction. Transports Canada doit également songer à dispenser une formation sur la rédaction législative aux responsables de la procédure d'établissement des règles, notamment à ses propres employés de la Direction générale de la sécurité ferroviaire²⁸.

Nous recommandons que Transports Canada, de concert avec l'industrie et d'autres intervenants, établisse une procédure améliorée d'établissement des règles en vertu de la *LSF* qui remédie aux questions soulevées ci-dessus. Pour assurer la large participation et l'avis public des changements, nous recommandons que la procédure soit énoncée sous forme d'un règlement.

RECOMMANDATION 10

La procédure de formulation et d'adoption des règles, des normes techniques et des exemptions devrait être établie par voie de règlement. Tous les intervenants doivent se voir offrir la possibilité de prendre part à la procédure. Ce règlement doit incarner les principes suivants :

- transparence et ouverture;
- participation significative de Transports Canada dès le début du processus;
- participation adéquate des intervenants;
- rédaction juridique de bonne qualité;
- respect de l'article 3 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* dont l'objectif est de favoriser un régime de réglementation moderne, flexible et efficace.

²⁸ Silverstone, *Cadre*, op. cit., paragr. 169-182.

4.3.6 Rôle de l'Association des chemins de fer du Canada dans l'établissement des règles

Peu importe que le ministre enjoigne à l'industrie (ou à une compagnie de chemin de fer) d'établir une règle, ou que l'industrie l'établisse de sa propre initiative, les étapes procédurales sont les mêmes. L'industrie rédige le projet de règle et est tenue de consulter les organismes susceptibles d'être touchés par elle, en leur donnant au moins 60 jours de préavis pour formuler leurs observations. La principale association industrielle, l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), dirige en général la procédure d'établissement des règles au nom de ses membres. Chaque compagnie de chemin de fer décide si elle entend se conformer au projet de règle, ce qu'elle est encouragée à faire par l'ACFC. Le projet de règle est alors soumis à l'approbation du ministre. Selon la procédure en vigueur, l'ACFC dépose un projet de règle auprès d'une liste de chemins de fer signataires jointe en annexe. Une fois approuvée par le ministre, une règle a la même force qu'un règlement²⁹.

Le pouvoir conféré à l'ACFC d'entreprendre ce genre de travail au nom de ses membres n'est sans doute pas clair, car la *LSF* ne parle que des compagnies de chemin de fer qui établissent des règles de leur propre initiative ou lorsqu'elles y sont enjointes par le ministre. L'ACFC exécute ce genre de travail en vertu de la procuration des membres qui souhaitent adopter la règle³⁰. La pratique en vigueur risque d'être perçue comme une délégation de pouvoirs par les compagnies individuelles à une association industrielle qui défend leurs intérêts. Or, un principe du droit public interdit de déléguer les pouvoirs prévus par une loi à un particulier ou à une entreprise. Pour clarifier cette situation, la *Loi* doit prévoir expressément que les compagnies de chemin de fer peuvent désigner un agent, comme l'ACFC, pour qu'il agisse en leur nom dans l'établissement de projets de règles, en les autorisant à déléguer les pouvoirs relatifs aux règles qui figurent dans la *Loi*.

RECOMMANDATION 11

Il faudrait modifier la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour préciser qu'une compagnie de chemin de fer peut déléguer son pouvoir d'établir une règle et de la soumettre à l'approbation du ministre.

²⁹ *LSF*, art. 23.

³⁰ Silverstone, *Cadre*, op. cit., paragr. 167-168.



4.3.7 Procédure d'extension de l'application d'une règle à d'autres compagnies de chemin de fer

Une compagnie de chemin de fer peut également décider d'être régie par une règle particulière déjà en vigueur en la signant après les faits, peu importe qu'elle soit ou non membre de l'ACFC. La *LSF* ne prévoit cependant pas expressément de procédure pour étendre l'application d'une règle aux compagnies qui n'étaient pas parties prenantes à la soumission originale. Nous avons appris que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a pour principe d'écrire à une compagnie de chemin de fer qui n'est liée d'aucune façon pour lui demander si elle souhaite être partie prenante à la règle, ou de soumettre ses propres règles. En général, la compagnie donne son assentiment par lettre, en indiquant qu'elle se conformera à la règle approuvée³¹. Il faut éclaircir la portée juridique de cet échange de correspondance. Nous sommes d'avis qu'il serait utile d'éclaircir et de légitimer une procédure en vertu de laquelle les compagnies de chemin de fer peuvent se conformer à des règles après qu'elles ont été établies et qu'elles sont entrées en vigueur.

En l'état actuel des choses, la *Loi* n'oblige pas une nouvelle compagnie de chemin de fer à soumettre une règle si elle refuse de se conformer à une règle qui existe déjà. Cela entraîne d'éventuelles lacunes réglementaires, en particulier pour une nouvelle compagnie dont les trains circulent sur sa propre voie. Toutefois, le ministre a le pouvoir d'enjoindre à une compagnie de chemin de fer d'établir une règle. Si la compagnie omet de déposer une règle après y avoir été enjointe par le ministre, ce dernier peut établir sa propre règle, après avoir tenu des consultations³². Par ailleurs, si une nouvelle compagnie de chemin de fer circule sur les voies du CN ou du CFCP, elle est alors assujettie aux règles de la compagnie d'accueil en vertu du contrat d'exploitation conclu entre elles.

Pour compléter cela, le ministre devrait également avoir le pouvoir d'étendre l'application d'une règle en vigueur à une compagnie de chemin de fer donnée – toujours bien entendu après avoir tenu des consultations directement entre les parties concernées.

RECOMMANDATION 12

Le ministre des Transports devrait avoir le pouvoir, après les consultations nécessaires, d'étendre l'application d'une règle en vigueur à une compagnie de chemin de fer donnée. Il devrait aussi y avoir une procédure dans la loi qui permette à une compagnie de chemin de fer d'adopter une règle existante.

³¹ *Ibidem*, paragr. 166.

³² Cet élément particulier du pouvoir du ministre d'établir une règle, aux termes du paragraphe 19(7) de la *Loi*, n'a jamais été exercé jusqu'ici.

4.3.8 Pouvoirs de contrainte

Notre mandat nous enjoignait expressément d'examiner la justesse des pouvoirs de contrainte existants en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et de nous demander si des sanctions administratives pécuniaires (SAP) ne devraient pas être ajoutées à l'éventail des mesures coercitives prévues par la *Loi*.

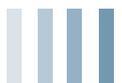
La *LSF* confère aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire de nombreux pouvoirs en vertu de l'article 28 de pénétrer dans un lieu, de l'inspecter, de saisir des biens et d'interroger des personnes, pour s'acquitter de leurs responsabilités. Lorsqu'il constate une infraction, l'inspecteur émet normalement une lettre de non-conformité qui précise ce qui n'est pas conforme et qui fixe l'échéancier dans les limites duquel le chemin de fer doit remédier à la situation. Les inspecteurs de la sécurité ferroviaire procèdent à des inspections de suivi pour s'assurer que les mesures correctrices ont bien été prises par l'entité réglementée³³. À défaut de remédier à un cas de non-conformité, le coupable s'expose à des poursuites, à l'émission d'un avis (si la sécurité ferroviaire est menacée) ou à un avis et ordre (si la menace est imminente).

Le refus de se conformer à une lettre de non-conformité ne suffit pas en soi à justifier l'émission d'un avis aux termes de l'article 31. Dans chaque cas, il faut évaluer la menace qui plane contre la sécurité ferroviaire. En outre, un avis et ordre émis en vertu de l'article 31 ne peut d'office être utilisé comme mesure progressive lorsqu'une compagnie de chemin de fer omet de se conformer à une lettre de non-conformité ou à un avis. En l'occurrence, il faut démontrer l'imminence de la menace qui plane sur la sécurité ferroviaire. Si la menace est jugée imminente, l'inspecteur a le pouvoir d'émettre un avis et ordre interdisant à la compagnie de chemin de fer d'utiliser ces installations ou matériels ou de les utiliser sous réserve des conditions énoncées dans l'ordre. La compagnie de chemin de fer doit respecter les conditions énoncées dans l'ordre jusqu'à ce que l'inspecteur soit convaincu que la menace est écartée. Les inspecteurs de Transports Canada ont émis au total 214 avis et ordres entre 2003 et 2006³⁴.

Le ministre peut également émettre des directives d'urgence à l'intention d'un chemin de fer s'il est d'avis qu'une menace imminente plane contre la sécurité ferroviaire et il peut enjoindre à le chemin de fer de cesser d'utiliser certaines installations ou matériels ferroviaires ou de respecter une méthode d'entretien ou d'exploitation précisée dans la directive. L'exercice de ce pouvoir a été délégué au directeur général de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada. Une directive d'urgence ministérielle reste en vigueur pendant six mois,

³³ Voir Silverstone, *Cadre*, op. cit., paragr. 309-310, 349.

³⁴ Cité dans Silverstone, *Cadre*, op. cit., paragr. 358.



et ce délai peut être renouvelé. Les directives d'urgence ministérielles ne peuvent faire l'objet d'un appel. Elles peuvent devenir des ordonnances de la Cour fédérale et sont alors exécutoires aux termes de la *Loi sur les Cours fédérales*³⁵.

Si une compagnie de chemin de fer omet de se conformer aux règles et aux règlements cités dans la lettre de non-conformité et qu'il est impossible de démontrer qu'une menace imminente plane contre la sécurité ferroviaire, l'unique recours réside dans des poursuites, ce qui est un recours très encombrant pour de nombreuses violations des règles. Étant donné que cette procédure est très longue et coûteuse, elle est très rarement utilisée et est par conséquent inefficace dans le cas de nombreuses infractions.

Cela représente une faiblesse de taille dans le régime d'application de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Nous recommandons l'adoption de sanctions administratives pécuniaires comme option coercitive supplémentaire en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et comme solution de rechange à des poursuites, en particulier dans les cas de non-conformité persistante. L'existence de sanctions administratives aura également pour effet d'uniformiser le régime de sécurité ferroviaire avec celui d'autres modes de transport, en particulier l'aviation civile et le transport maritime, de même qu'avec le transport des marchandises dangereuses par tous les modes de transport de compétence fédérale.

Un régime de sanctions administratives pécuniaires est un moyen plus efficace et moins coûteux que des poursuites de faire respecter les prescriptions législatives, car il a recours à des processus administratifs plutôt que judiciaires. Cela cadre avec les principes qui consistent à minimiser le fardeau réglementaire des Canadiens, tout en faisant la promotion du respect de la réglementation.

Les articles 228 à 243 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* proposé en vertu de cette loi représentent un bon modèle pour un régime de sanctions administratives en vertu de la *LSF*. Les sanctions administratives pécuniaires s'appliquent aux infractions à la *Loi sur la marine marchande du Canada* désignées par un règlement et sont une solution de rechange aux poursuites criminelles. Le *Règlement* établit un éventail de sanctions au titre de diverses infractions alors que la *Loi* prévoit des examens par le Tribunal d'appel des transports du Canada. Le ministre peut suspendre la sanction si la personne ou le navire contracte une « assurance de conformité » et qu'il remédie au cas de non-conformité dans un délai précisé.

Un régime de sanctions administratives en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* doit obéir aux mêmes principes. L'approche envisagée prévoit un certain niveau de discrétion dans la décision d'infliger une sanction et dans la détermination du niveau de la

³⁵ *LSF*, art. 33-34.

sanction. Cette discrétion doit s'exercer selon des principes clairement établis. Pour assurer la prévisibilité et la responsabilisation, ces principes doivent être accessibles par la publication d'une politique d'application de la loi. La décision d'infliger une sanction doit être prise par le ministre et devrait être exercée par des hauts fonctionnaires de Transports Canada. Nous ne pensons pas que les inspecteurs de la sécurité ferroviaire doivent être investis de ce genre de pouvoir. La décision d'infliger une sanction administrative doit être sujette à révision par le Tribunal d'appel des transports du Canada.

Les principaux éléments du régime doivent être précisés dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Des dispositions plus détaillées, comme le montant des sanctions et les types de procédures, doivent être fixées dans les règlements.

RECOMMANDATION 13

Un régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) devrait être incorporé dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en tant qu'instrument de conformité supplémentaire.

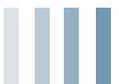
Le régime devrait comporter les éléments suivants :

- la décision d'infliger une sanction devrait relever du ministre;
- avant qu'une décision ne soit prise, il faudrait avoir suivi une procédure équitable;
- la décision devrait être sujette à révision par le Tribunal d'appel des transports du Canada;
- le niveau des amendes devrait être conforme à celui qui existe dans les secteurs du transport aérien et du transport maritime;
- une politique d'application prescrivant les paramètres des SAP devrait être rendue publique.

En conclusion, les pouvoirs de contrainte qui figurent actuellement dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* doivent être confortés par l'adoption d'un régime intelligemment structuré de sanctions administratives pécuniaires, et la sanction suprême doit être le retrait d'un certificat d'exploitation. Ces pouvoirs de contrainte supplémentaires compléteront l'éventail de pouvoirs conférés au Ministère pour assurer le respect de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, de ses règlements et règles, ainsi que le renforcement des prescriptions relatives aux systèmes de gestion de la sécurité.

4.3.9 Examen des ordres

La *Loi sur la sécurité ferroviaire* prévoit l'examen par le Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC) d'un ordre émis par un inspecteur de la sécurité ferroviaire aux termes de l'article 31 de la *Loi*. L'examen doit être mené par un membre du TATC, qui peut soit confirmer l'ordre, soit référer la question à l'examen du ministre. Le



membre ne peut substituer sa propre décision à celle de l'inspecteur et il ne peut donc pas abroger ou modifier l'ordre de l'inspecteur. La même chose vaut en cas d'appel interjeté devant un comité du TATC d'une décision prise par l'un de ses membres. Le Tribunal peut seulement rejeter l'appel ou référer la question à l'examen du ministre; il ne peut substituer son propre avis à celui de l'inspecteur³⁶.

En revanche, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, en cas de menace imminente planant sur la sécurité ou la sûreté aérienne, la décision prise par le ministre de suspendre un document d'aviation canadien est sujette à l'examen et à l'appel devant le TATC³⁷ de la même manière qu'en vertu de la *LSF*, sauf que le membre ou le comité peut substituer sa propre décision à celle du ministre quant à savoir si une menace imminente plane véritablement sur la sécurité ou la sûreté aérienne. Nous sommes d'avis que cet élément de la *Loi sur l'aéronautique* constitue un solide modèle à émuler pour la *LSF*.

Le même problème se pose en ce qui concerne l'examen par le TATC des ordres ministériels émis en vertu des articles 32.1 et 32.2 de la *LSF*. Le Tribunal peut seulement confirmer un ordre ministériel ou le renvoyer devant le ministre pour un nouvel examen³⁸. Cela non plus ne cadre pas avec la démarche de la *Loi sur l'aéronautique* et ne permet pas un solide système d'examen. Cet argument vaut également pour les décisions du ministre au sujet des sanctions administratives pécuniaires, dont nous avons recommandé la mise en œuvre plus haut, y compris la possibilité d'un examen par le TATC.

RECOMMANDATION 14

Il faudrait modifier les paragraphes 31.1(4) et 31.2(3) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* afin d'autoriser le Tribunal d'appel des transports du Canada, en cas d'examen d'un ordre émis par un inspecteur de la sécurité ferroviaire, à confirmer, abroger ou modifier l'ordre.

RECOMMANDATION 15

Des modifications analogues devraient être apportées à l'examen d'un ordre ministériel émis en vertu des paragraphes 32.1(5) et 32.2(3) de la *LSF*.

³⁶ *LSF*, art. 31.1-31.2. Depuis que le TATC s'est vu confier la responsabilité des questions de sécurité ferroviaire en 2003, très rares ont été les demandes ou les appels en vertu des dispositions de la *LSF* – six ont été déposés pour être entendus au premier niveau, et tous ont été retirés (voir Silverstone, *Cadre*, op. cit., paragr. 426).

³⁷ *Loi sur l'aéronautique* (1985, ch. A-2), paragr. 7(3), 7.2(1). « Document d'aviation canadien » englobe les licences, les permis, les accréditations, les certificats ou autres documents délivrés par le ministre – par exemple, une licence de pilote, un certificat d'exploitation ou de navigabilité, une habilitation de sécurité en matière de transport pour les travailleurs de l'aéronautique, etc.

³⁸ *LSF*, paragr. 32.1(5) et 32.2(3).

4.3.10 Dispositions périmées

Nous avons appris que de nombreux ordres et règlements sont toujours en vigueur en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* alors qu'ils sont entrés en vigueur il y a de nombreuses années – à vrai dire, dans le cadre d'un texte législatif précédent comme la *Loi sur les chemins de fer* ou la *Loi sur les transports nationaux*, qui n'ont plus force de loi. Par exemple, le site Web de l'ACFC donne une liste de 25 ordres émis par la Commission des transports du Canada ou l'Office national des transports du Canada entre 1981 et 1988. Certains d'entre eux ont été émis à la demande d'une ou de plusieurs compagnies de chemin de fer, et ils équivalent à une sorte de création de règles avant que cette option ne soit offerte par la *Loi sur la sécurité ferroviaire* à compter de 1989³⁹.

Cette question n'est pas nouvelle. Nous constatons que le comité qui a réalisé l'examen réglementaire de la nouvelle *LSF* en 1994 éprouvait des préoccupations analogues et a recommandé l'abrogation progressive des ordonnances, règles et règlements pris par les autorités antérieures⁴⁰.

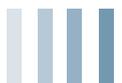
Nous avons appris qu'il était difficile d'avoir accès à un ensemble complet de règlements, de règles et d'ordonnances applicables. Certaines règles contiennent toujours des dispositions qui ont depuis longtemps été remplacées par une règle ou un règlement distinct. Nous ne proposons pas un échéancier strict pour l'abrogation des dispositions remplacées, mais estimons qu'un échéancier de cinq ans conviendrait à la procédure de modernisation. Tous les règlements, ordonnances et règles actuellement en vigueur devraient être publiés à un endroit pratique sur le site Web de Transports Canada, et Transports Canada et l'ACFC doivent collaborer ensemble pour actualiser cette page.

RECOMMANDATION 16

Tous les règlements, ordonnances et règles ayant trait à la sécurité devraient être examinés et ceux qui sont périmés devraient être modifiés ou abrogés.

³⁹ http://www.railcan.ca/sec_leg/fr_rac_orders.asp.

⁴⁰ Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire, *Sur la voie : l'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, rapport du Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire (décembre 1994), recommandation 10.4, page 170.



CHAPITRE 5

SYSTÈMES DE GESTION DE LA SÉCURITÉ

La *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* prescrit qu'un chemin de fer doit mettre sur pied et maintenir un système de gestion de la sécurité (SGS), qui est défini comme un cadre officiel d'intégration de la sécurité dans l'exploitation quotidienne du chemin de fer. Le SGS est une approche réglementaire moderne, flexible et efficace dont le but est d'améliorer la sécurité ferroviaire au Canada. Tout au long du processus de consultation, le Comité a entendu quantité d'opinions sur les SGS.

Dans ce chapitre, nous esquissons l'histoire et la raison d'être de l'adoption du SGS, nous évaluons sa mise en œuvre et parlons de l'importance d'une culture de sécurité efficace, de la surveillance et de l'évaluation des risques au moyen des SGS.

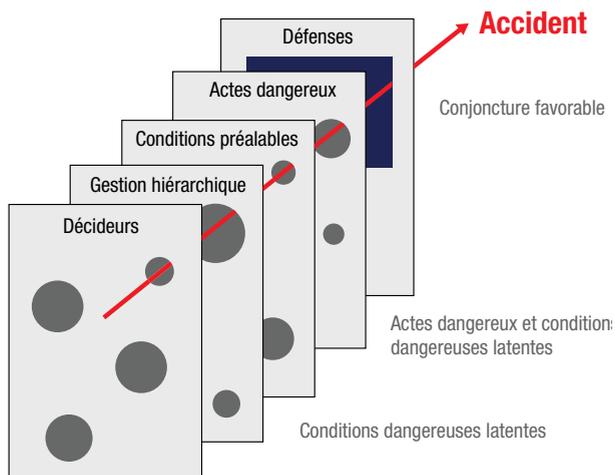
5.1 LE CONCEPT DE SGS

Le concept de système de gestion de la sécurité est le fruit d'une évolution des réflexions sur les pratiques de sécurité et les causes des accidents au cours des années 1990. La *Loi sur la sécurité ferroviaire* originelle ne contenait pas de prescriptions sur les systèmes de gestion de la sécurité. En revanche, un règlement sur le SGS a été ajouté dans le cadre des modifications apportées à la *Loi* en 1999.

Il est de tradition dans l'industrie du transport ferroviaire et d'autres secteurs où la sécurité revêt une importance cruciale que la sécurité soit assurée par le respect de règles et de règlements prescriptifs. Dans les années 1990, cependant, les progrès des recherches sur la sécurité ont prouvé que les organismes pouvaient se conformer à des règlements prescriptifs, tout en continuant à être dangereux. En particulier, la conformité ne signifiait pas forcément la gestion efficace des risques.

À l'époque, les chercheurs et les responsables de la sécurité s'évertuaient également à comprendre les comportements humains dans le contexte des accidents. En 1990, James Reason a présenté un modèle aujourd'hui bien connu de causalité des accidents (le modèle du fromage suisse) qui explique la façon dont les êtres humains contribuent à la rupture de systèmes complexes, interactifs et bien protégés, comme le réseau de transport ferroviaire.

FIGURE 5.1 : MODÈLE DE CAUSALITÉ DES ACCIDENTS DE REASON



Selon Reason, on peut attribuer la cause de la plupart des accidents à un ou plusieurs types de causes, qui sont au nombre de quatre : les influences de l'organisation, une surveillance dangereuse, des conditions préalables aux actes dangereux et les actes dangereux proprement dits. On peut les caractériser comme des conditions latentes (sous-jacentes) ou actives.

Dans le « modèle de fromage suisse », les moyens de défense contre toute rupture au sein d'une organisation peuvent être considérés comme une série d'obstacles, représentés par des tranches de fromage suisse. Les trous dans les tranches de fromage représentent les faiblesses individuelles ou même les ruptures dans les éléments individuels du système, qui varient constamment sur le plan de la taille et de l'emplacement dans l'une quelconque des tranches. Le système en entier se rompt lorsqu'une série de trous dans chacune des tranches s'alignent momentanément, favorisant ce que Reason appelle « une trajectoire de conjoncture favorable à un accident », de sorte qu'un danger franchit tous les trous dans tous les moyens de défense, ce qui conduit à la rupture¹.

Le modèle de Reason permet de comprendre de quelle façon les êtres humains contribuent à la rupture de systèmes complexes. Mais, surtout, le modèle démontre qu'il faut tenir compte de l'ensemble du système lorsqu'on évalue le rendement en

¹ Voir par exemple James Reason, *Human Error* (Cambridge University Press, 1990); autres références dans Terry Kelly, SMS Aviation Safety Inc., *An Examination of the Regulated Requirement for Canadian Railway Safety Management Systems* (août 2007), annexe B.



matière de sécurité. Grâce à cette nouvelle compréhension de la cause des accidents, il est devenu manifeste que l'approche prescriptive traditionnelle de surveillance de la réglementation ne suffisait pas à *elle seule* à prévenir les accidents.

Simultanément, les organes de réglementation des transports ont compris qu'avec l'augmentation du débit du trafic, le nombre total d'accidents allait augmenter, même si le taux d'accidents demeurait inchangé (c.-à-d. le nombre d'accidents par niveau d'activité). En vertu d'une approche réglementaire exclusivement prescriptive, il aurait fallu injecter de nombreuses ressources pour surveiller la réglementation, ne serait-ce que pour maintenir à son niveau actuel ou encore réduire le nombre total d'accidents. Les organes de réglementation ont compris par ailleurs que les pénuries prévues de personnel technique dans l'industrie ne faciliteraient pas la tâche de recruter les employés nécessaires à l'appui d'un modèle traditionnel de surveillance de la réglementation.

Également dans les années 1990, le gouvernement du Canada, qui avait été jusque-là le propriétaire-exploitant d'importants segments du réseau de transport, s'est transformé en organe de réglementation et d'orientation politique. De plus en plus, la sécurité dépendait d'une approche concertée, les responsabilités de l'industrie étant axées sur la sécurité de l'exploitation et celles de l'organe de réglementation sur la sécurité du réseau national de transport. Et, tandis que l'industrie du transport ferroviaire continuait de croître et d'évoluer, il est devenu encore plus urgent d'adopter des pratiques de sécurité modernes.

Certes, les risques ont toujours fait partie intégrante des réseaux de transport, et les responsables de la gestion de la sécurité se sont mis à envisager un système où les dangers seraient cernés et évalués et où les risques en résultant pourraient alors être gérés de manière proactive. Les enseignements tirés des accidents, des incidents et des activités quotidiennes seraient injectés dans le système, ce qui se solderait par « une amélioration continue de la sécurité ».

Tandis que cette évolution de la pensée sur la sécurité, la causalité des accidents et la surveillance de la réglementation se produisait, c'est en 1994 qu'a eu lieu l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. C'est au cours de cet examen qu'est né le concept de systèmes de gestion de la sécurité pour les chemins de fer et, à vrai dire, qu'on a commencé d'y voir un moyen de réglementer la sécurité avec plus d'efficacité. C'est ainsi que des modifications ont été apportées à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en 1999 qui ont enjoint aux compagnies de chemin de fer de concevoir et de mettre en œuvre des systèmes de gestion de la sécurité.

AVANTAGES DES SGS

- Amélioration des décisions
- Meilleure connaissance des exploitations
- Amélioration du bilan de sécurité
- Établissement sur mesure de stratégies d'atténuation
- Dépassement possible des normes de sécurité établies par voie de règlement
- Amélioration de la confiance du public et des clients
- Augmentation de l'avantage concurrentiel
- Diligence raisonnable avérée
- Possibilité de réduire la surveillance de la réglementation
- Resserrement des rapports et de la collaboration
- Amélioration des résultats économiques

Ce que l'on demandait aux compagnies de chemin de fer, c'était de devenir plus proactives, d'aiguiser leur aptitude à reconnaître les dangers et d'évaluer et d'atténuer les risques. La nécessité pour les compagnies d'intégrer une conscience de la sécurité dans leur exploitation quotidienne revêtait une importance primordiale. Cela constituait un écart par rapport à l'approche réactionnelle traditionnelle qui consistait à s'interroger sur ce qui s'était passé après la survenue d'un accident. Tandis que les compagnies de chemin de fer adoptaient le concept de SGS, elles se sont mises à réaliser pleinement les avantages qu'elles pouvaient en tirer.

Par exemple, les compagnies ont tout à gagner d'une amélioration des décisions sur les questions de sécurité et elles peuvent s'instruire sur leurs activités grâce à la meilleure perspective que permet la formule du SGS.

Elles peuvent améliorer leur bilan de sécurité et élaborer sur mesure des stratégies d'atténuation adaptées à leur propre exploitation, ce qui revêt particulièrement d'importance dans le cas des plus petits exploitants et des compagnies d'intérêt local. Cela signifie que les mesures d'atténuation peuvent en fait dépasser les normes fixées par règlement. En définitive, cela a pour effet d'accroître la confiance du public et des clients.

Les compagnies bénéficient également d'un avantage concurrentiel accru et peuvent prouver qu'elles tiennent compte systématiquement de la sécurité dans les décisions qu'elles prennent. Cela présente d'intéressantes possibilités de réduire la surveillance de la réglementation et d'améliorer les rapports, les partenariats et la collaboration.

Un puissant SGS peut présenter des avantages économiques car il y a un rapport entre le bilan de sécurité et les résultats économiques. Une compagnie peut réaliser des économies directes et indirectes grâce à la prévention des accidents, car les coûts de nettoyage d'un accident sont élevés et que la fermeture d'une ligne entraîne un manque à gagner. En bref, la sécurité est bonne pour les affaires.



Des preuves de la justification économique des SGS sont fournies par les compagnies qui déclarent dépenser moins de ressources car elles arrivent à résoudre des problèmes beaucoup plus tôt et à éviter ainsi des opérations anormales coûteuses. De fait, dans le secteur du transport aérien, certaines compagnies font état d'une nette amélioration de leurs résultats économiques grâce à l'adoption de systèmes de gestion de la sécurité qui les ont aidées à éviter des opérations anormales coûteuses (comme des vols en retard, l'indemnisation des passagers) qui se rattachent aux accidents et aux incidents.

Lorsque le *Règlement* sur le SGS ferroviaire est entré en vigueur le 31 mars 2001, c'était le premier de son genre dans le secteur canadien des transports. Ce règlement a été élaboré grâce à l'étroite collaboration de l'industrie et ce sont les chemins de fer proprement dits qui sont chargés de gérer la sécurité de leur exploitation. Le règlement n'avait pas pour but de remplacer des règlements, des règles ou des normes en vigueur, mais plutôt de concevoir une façon plus détaillée de gérer la sécurité en complétant le cadre de réglementation existant.

En vertu du *Règlement* sur le SGS ferroviaire, les compagnies de chemin de fer doivent mettre sur pied et maintenir un plan de leur système de gestion de la sécurité comportant une politique de sécurité assortie de cibles annuelles de sécurité et d'initiatives permettant d'atteindre ces cibles. La responsabilité de la sécurité doit être limpide à tous les échelons d'une compagnie et il faut concevoir un moyen de faire participer les employés à la gestion de la sécurité. Il faut également des systèmes qui permettent de cerner et de démontrer le respect des règles et des règlements qui s'appliquent. Il faut également mettre en place une procédure permettant de déceler les dangers et d'évaluer et d'atténuer les risques. Il faut également des procédés et des procédures pour rendre compte des accidents et enquêter à leur sujet. Il faut par ailleurs des méthodes qui garantissent que les employés suivent une formation suffisante. Il faut également des procédures de collecte et d'analyse des données et des vérifications régulières internes de la sécurité. Enfin, il faut prévoir des moyens de surveiller les mesures correctrices et de regrouper la documentation. Un tel cadre doit être en place pour se doter d'une démarche systémique de gestion de la sécurité, démarche qui consiste à agir *avant* qu'un accident ne survienne.

5.2 MISE EN ŒUVRE DES SYSTÈMES DE GESTION DE LA SÉCURITÉ

Cela fait maintenant près de sept ans que les chemins de fer sont tenus de se doter d'un SGS. Bien que des progrès aient incontestablement été enregistrés, de l'avis du Comité, l'adoption de SGS dans le réseau de transport ferroviaire et par l'organe de réglementation n'a pas été homogène. Le Comité espérait qu'au bout de tant d'années, et l'organe de réglementation et l'industrie auraient réalisé plus de progrès.

Au cours des consultations publiques, le Comité a reçu de nombreux mémoires portant sur l'adoption des SGS et sur des sujets connexes, comme la culture de

sécurité, l'à-propos de la surveillance et la gestion des risques. Parmi les entités qui avaient le plus à dire sur les SGS, il y avait les chemins de fer (de classe 1, d'intérêt local, de voyageurs et de trains de banlieue), Transports Canada et les représentants syndicaux. Les employés de chemin de fer avaient pour la plupart moins de choses à dire, car nous avons appris que beaucoup n'étaient même pas au courant du SGS ou qu'ils n'avaient pas suivi une formation sur ses objectifs.

Même si de gros progrès ont été réalisés, la plupart des employés n'ont qu'une connaissance superficielle de l'existence [du SGS] et de ce que cela signifie pour eux. (TRADUCTION)

CAW-TCA Canada, Mémoire, page 12.

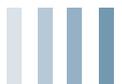
En général, les intervenants ont jugé que le SGS était une approche judicieuse, même si de nombreux mémoires étaient le point de vue que des améliorations sont nécessaires avant que le SGS puisse être considéré comme ayant été entièrement mis en œuvre.

Nous avons également appris qu'il existait certains malentendus sur l'objet du SGS. Certains intervenants ont l'impression que le SGS est destiné à remplacer des règlements, alors que le Comité croit savoir que le SGS n'a jamais cherché à être un instrument de déréglementation ou d'autoréglementation de l'industrie. Au contraire, pour qu'un SGS soit efficace, il faut que l'industrie et l'organe de réglementation collaborent pour mieux gérer les risques inhérents au système et améliorer constamment le bilan de sécurité.

Des recherches indépendantes commandées par le Comité ont également fait ressortir des problèmes dans la mise en œuvre du SGS à travers le pays. La maturité des plans SGS varie considérablement entre les compagnies, des progrès remarquables étant enregistrés par certaines et des progrès inégaux par d'autres. La plus grande faiblesse des plans SGS semble résider dans la gestion des facteurs humains et organisationnels, plutôt que dans des paramètres techniques ou matériels.

L'intégration du SGS dans le programme de surveillance de la réglementation de la sécurité ferroviaire de Transports Canada n'a pas été uniforme. De l'avis du Comité, il faut des directives claires et l'appui de l'administration centrale pour remédier au manque d'homogénéité des modes d'exécution dans les cinq régions de Transports Canada. Il n'en reste pas moins que les recherches confirment que le SGS confère un très net avantage par rapport aux modèles de réglementation traditionnels qui sont exclusivement prescriptifs², même si tout le monde n'est pas d'accord sur la mesure dans laquelle le SGS a été adopté avec succès dans l'ensemble du réseau.

² Voir Kelly, SMS Aviation Safety, Safety Management Systems, op. cit.



RECOMMANDATION 17

Le Comité souscrit à l'approche du système de gestion de la sécurité et recommande que les compagnies de chemin de fer et Transports Canada concentrent leurs efforts sur l'amélioration de sa mise en œuvre.

Nous allons maintenant tâcher de comprendre comment on peut améliorer la mise en œuvre du SGS dans les secteurs de la culture de sécurité, de la surveillance et de l'évaluation des risques.

5.3 CULTURE DE SÉCURITÉ

La clé de voûte d'un SGS authentiquement fonctionnel est une solide culture de sécurité. Pour le Comité, en vertu d'une telle culture, il faut que les valeurs de sécurité soient fermement enchâssées dans l'esprit des gestionnaires et des employés à tous les échelons opérationnels, en plus d'être respectées au quotidien dans l'exercice de leurs fonctions. Il faut que les décisions, les actions et les comportements de chacun en apportent la preuve.

LES ÉLÉMENTS D'UNE CULTURE DE SÉCURITÉ FRUCTUEUSE SELON REASON

- Une culture juste (dans un climat de confiance et de compréhension limpide des comportements acceptables et inacceptables);
- Une culture de rapports (où les gens signalent leurs erreurs et les accidents évités de justesse);
- Une culture flexible (qui s'adapte à l'évolution des pressions);
- Une culture d'apprentissage (qui donne suite aux réformes nécessaires pour rendre le système plus sécuritaire);
- Une culture éclairée (dont les connaissances sont à jour).

Dans une culture de sécurité fructueuse, l'expérience préalable n'est pas une garantie de succès futur et les organismes sont conçus de manière à résister aux événements imprévus. Il faut encourager des communications transparentes et des points de vue nouveaux et solliciter la participation des gestionnaires et des employés à tous les échelons. Les pratiques et les procédures nouvelles et existantes doivent être régulièrement comparées, examinées et améliorées. L'erreur humaine est considérée comme un indice possible d'influences organisationnelles plus vastes. Il

faut également investir dans la sécurité, et que l'organe de réglementation et l'industrie collaborent en vue de son amélioration continue.

Le succès d'un système de gestion de la sécurité dépend de l'efficacité des communications et de l'échange d'informations à tous les échelons d'un organisme, depuis la haute direction jusqu'aux travailleurs de première ligne. Le Comité est d'avis que les cheminots et leurs représentants ont un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre de systèmes de gestion de la sécurité fructueux.

Les systèmes de gestion de la sécurité doivent être bâtis à partir de zéro et avoir pour but de déceler les dangers et de les maîtriser. (TRADUCTION)

View From The Track, Mémoire des Métallos, page 16.

Les employés peuvent être la principale source de renseignements d'une entreprise en ce qui concerne la détermination des dangers et l'évaluation des stratégies d'atténuation. Le Comité a entendu

de nombreux cheminots lui dire qu'ils avaient le sentiment de ne pas participer au système de gestion de la sécurité de leur compagnie ou de ne pas être au courant. Au contraire, les employés ont souvent décrit la culture de leur entreprise de telle façon que le Comité ne parvient pas à la concilier avec une culture de sécurité efficace.

Un SGS réclame un changement culturel draconien à la fois chez l'organe de réglementation et l'entité réglementée. Le Comité admet qu'un changement de culture est un projet de longue haleine et n'est pas une tâche facile. Il exige l'adoption de nouvelles valeurs en même temps que la destruction des anciennes. Il est peut-être plus facile de changer de méthodes, les valeurs connexes et les changements de culture finissant par suivre naturellement. En outre, en nous relatant leur expérience du SGS, les représentants de certaines entreprises de transport nous ont dit que, dans certains cas, l'établissement de la culture nécessaire à l'adoption efficace d'un SGS nécessitait des changements radicaux à leur niveau de gestion.

5.3.1 Changement de culture dans l'industrie du transport ferroviaire

Parmi les principales compagnies de chemin de fer, VIA Rail est dotée d'un SGS tenu en haute estime et d'une culture de sécurité profondément enracinée. Cela s'explique partiellement par le fait que c'est une compagnie de chemin de fer qui transporte des voyageurs et que le marché exige la sécurité des transports, mais le Comité a également constaté que VIA Rail prend très au sérieux la gestion de la sécurité en en faisant un élément important pour tous les membres de la compagnie.

De l'avis du Comité, le CFCP a fait de véritables bonds en avant dans l'adoption du type de culture de sécurité que réclame un système de gestion de la sécurité fructueux. Nous avons été très impressionnés par l'approche du CFCP à l'égard des comités de santé et de sécurité au travail et par le rôle que jouent ces comités dans la gestion de la

[Un changement de culture] est un véritable périple; les progrès que nous avons réalisés sont toujours fragiles. Il y a de grandes disparités au sein du CFCP quant à l'acceptation et à l'utilisation de cette approche et aux divers « outils » qui ont été adoptés. Et il reste encore beaucoup à faire. Mais, en général, nous nous efforçons de nous écarter d'une culture qui rejette la faute sur l'individu qui commet en définitive l'erreur fatale dans la chaîne de causalité des accidents au profit d'une culture où nous nous posons des questions du genre : quels sont les moyens de défense qui ont échoué? Comment se fait-il qu'ils aient échoué? Comment peut-on rendre le système plus résistant? (TRADUCTION)

Faye Ackermans, directrice générale, Sécurité de l'entreprise et affaires réglementaires, CFCP, Déclaration devant le Comité des transports et des infrastructures de la Chambre des représentants des États-Unis (25 octobre 2007), pages 5-6.

sécurité. En particulier, le Comité se réjouit de l'implication d'un membre du comité de santé et de sécurité dans les divers protocoles d'enquête sur les accidents et les incidents du CFCP. Ce sont là des mesures dans la bonne direction.

Le CN a également pris une première mesure dans le bon sens en désignant en avril 2007 un responsable en chef de la sécurité. Le responsable en chef de la sécurité a besoin de l'appui indéfectible de l'équipe de la haute direction pour réussir et l'ensemble du groupe de la direction devra prendre une part active pour inculquer les valeurs et les croyances d'une culture de sécurité concluante. De l'avis du Comité, la gestion quotidienne actuelle de la sécurité par le CN doit évoluer vers la culture de sécurité indispensable à un système de gestion de la sécurité fructueux. À quelques exceptions près, les employés nous ont parlé d'une culture fondée sur la crainte et la discipline.

D'après ce que nous avons entendu dire tout au long de cet Examen, il semble y avoir une sérieuse cassure entre les objectifs avoués du CN et ce qui se passe à l'échelon des employés. Le CN gère la sécurité par une procédure « d'antécédents, de comportements et de conséquences », qui, de l'avis du Comité, est construite comme un modèle traditionnel de règles et de discipline.

Bien que les règles aient sans conteste un effet positif sur la sécurité, à elles seules, elles ne constituent plus l'approche qui convient le mieux, compte tenu de ce que l'on sait aujourd'hui de la cause des accidents. Comme nous l'avons déjà vu, une compagnie peut être parfaitement conforme aux règlements prescriptifs sans être forcément sécuritaire pour autant.

En outre, la pensée actuelle sur la sécurité va au-delà de la conception de procédés sûrs et de l'automatisation de l'élément humain nécessaire à ces procédés par des règles.

Les accidents étaient [...] analysés jusqu'à ce qu'il devienne parfaitement clair que quelqu'un avait enfreint une règle (auquel cas une mesure disciplinaire s'imposait) ou qu'il n'y avait pas de règle prévoyant une telle éventualité (auquel cas une nouvelle règle était établie). C'est ainsi que les livres de règlements ne cessaient de devenir plus épais et ne diminuaient jamais d'épaisseur. [...] En bout de ligne, nous avons une règle pour chaque chose et la sécurité est considérée comme un facteur auquel on n'a plus besoin de réfléchir, mais qui nécessite simplement une solide formation, une prodigieuse mémoire, un épais manuel de sécurité ou un ordinateur pour y avoir accès et une discipline de fer. Les gestionnaires n'ont plus à réfléchir ou à planifier, car tout est établi dans le système de règles³. (TRADUCTION)

³ Andrew Hale, « Rail Safety Management: The Challenge of the New Millennium », *Safety Science Monitor* (volume 4, numéro 1, 2000), pages 7-8.

Nous avons entendu dire par ailleurs qu'un système strictement fondé sur des règles rejette la faute des erreurs ou des échecs sur les employés, sans reconnaître suffisamment les influences de la direction ou les situations organisationnelles qui peuvent avoir contribué à ces erreurs ou défaillances. Le Comité en convient.

L'attitude du CN à l'égard de la sécurité semble consister « à rejeter la faute et à punir » plutôt qu'« à éduquer et à remédier à la situation ». [...] Il arrive fréquemment que les employés impliqués dans des accidents [...] soient tout bonnement accusés d'avoir commis des erreurs sans enquête de suivi ou sur les causes profondes de l'accident. Ils sont alors punis sans qu'aucune autre mesure correctrice ne soit prise par le chemin de fer pour prévenir les récidives. (TRADUCTION)

Sylvia LeBlanc, Mémoire, page 1.

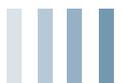
Ce qui ne veut pas dire qu'on n'ait pas besoin de règles ou de mesures disciplinaires pour « les mauvais comportements délibérés », la négligence volontaire ou une activité criminelle dans l'industrie du transport ferroviaire. Ce besoin existe sans conteste. Une trop grande dépendance réelle ou perçue à l'égard de la discipline comme conséquence de la plupart des actes est problématique dans un système de gestion de la sécurité

fructueux. Le Comité assimile une telle dépendance à une culture où le strict respect des règles se fait essentiellement par la discipline ou par la menace d'éventuelles mesures disciplinaires. Or, les cultures disciplinaires ont tendance à inculquer la peur et à étouffer la participation des employés et leurs déclarations. Il s'ensuit une profonde méfiance à l'égard de la direction. Les gens cessent de communiquer, ce qui peut avoir un effet néfaste sur la sécurité.

De l'avis du Comité, une trop grande dépendance à l'égard de la discipline ne contribue nullement à de bons rapports entre la direction et les employés qui sont indispensables à un système de gestion de la sécurité fructueux. Ces rapports doivent être bâtis sur la franchise et la confiance, ce qui est difficile ou impossible à inculquer dans un climat où les employés craignent constamment que l'on prenne à leur encontre des mesures disciplinaires.

Il vaut la peine de signaler qu'Air Transat a adopté un système de déclaration qui concilie le signalement transparent (mais pas anonyme) des risques et les mesures disciplinaires qui s'imposent. Ce système est fondé sur une entente officielle entre la direction et les représentants des employés qui met à l'abri des mesures disciplinaires de l'entreprise (mais pas des sanctions réglementaires ou juridiques) ceux qui fournissent des renseignements relatifs à la sécurité. Grâce à cela, les employés d'Air Transat n'hésitent pas à signaler les risques sans crainte de représailles disciplinaires, ce qui a un rapport direct avec les avantages sur le plan de la sécurité⁴.

⁴ Réunion avec la haute direction d'Air Transat, 10 septembre 2007.



Chez VIA, comme dans la plupart des compagnies de chemin de fer, il y a certaines infractions aux « règles cardinales » qui justifient des mesures disciplinaires, mais VIA a également des procédures en place dont le but est de créer un climat de franchise et de confiance entre les gestionnaires et les employés. Par exemple, les employés sont observés à intervalles réguliers et un entraînement correcteur a lieu aussitôt que des erreurs sont décelées.

Les exemples d'Air Transat et de VIA prouvent qu'il est possible d'avoir un système de gestion de la sécurité fructueux qui concilie la franchise et le signalement avec des mesures disciplinaires appropriées.

Conscient que les compagnies de chemin de fer en sont à différents stades de la mise en œuvre d'un SGS et en dépit des défis que présente le changement de culture nécessaire pour tirer le maximum de parti d'un SGS, le Comité estime que ce changement de culture est indispensable à l'adoption de systèmes de gestion de la sécurité vraiment efficaces et rentables. Il faudra des ressources et un engagement indéfectibles pour opérer un tel changement de culture.

RECOMMANDATION 18

La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et l'industrie du transport ferroviaire doivent prendre des mesures particulières pour parvenir à une culture de sécurité fructueuse.

5.3.2 Participation des employés à la santé et la sécurité au travail

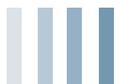
Comme nous l'avons vu plus haut dans ce rapport, la sécurité du transport ferroviaire n'est pas seulement régie par la LSF. Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) administre la santé et la sécurité des travailleurs dans les lieux de travail assujettis à la réglementation fédérale, ce qui englobe les chemins de fer de compétence fédérale, aux termes de la partie II du *Code canadien du travail (CCT-II)*. Pour les employés itinérants, cette responsabilité est déléguée à la Sécurité ferroviaire de Transports Canada. RHDSC continue d'assumer la responsabilité des employés sédentaires, comme ceux qui sont affectés à l'entretien des voies et à la réparation des wagons et des locomotives.

Nous croyons savoir que la relation de travail entre Transports Canada et RHDSC est en général très bonne, que les communications sont fructueuses et les responsabilités et les responsabilisations parfaitement limpides. Il est indispensable par ailleurs que les comités locaux de santé et de sécurité au travail des cheminots, qui sont prescrits en vertu du Code du travail, fonctionnent avec efficacité et échangent des informations et des réactions qui contribuent à la sécurité ferroviaire globale.

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les dispositions du *CCT-II* en matière de santé et de sécurité au travail obligent chaque employeur à créer un comité de santé et de sécurité au travail pour chaque lieu de travail qui compte au moins 20 employés. Ces comités sont responsables des questions de santé et de sécurité qui s'appliquent à ces lieux de travail individuels. Les gestionnaires et les employés participent aux travaux de ces comités et, dans les milieux de travail syndiqués, la représentation des employés se fait par l'entremise des syndicats. Le *Code* prescrit également que les employeurs doivent nommer un représentant de la santé et de la sécurité dans chaque lieu de travail qui compte moins de 20 employés. Les entreprises qui emploient directement au moins 300 employés sont également tenues d'établir un comité responsable de la politique de santé et de sécurité, dont le mandat est plus vaste en matière de politique, de planification et de surveillance.

Nous avons appris l'existence de comités de santé et de sécurité au travail très dynamiques dans plusieurs des plus grandes compagnies de chemin de fer, et nous avons eu la chance de rencontrer des membres des compagnies et des comités syndicaux dans différentes régions du Canada. Il est manifeste qu'à l'instar de tous les instruments de collaboration, lorsque ces comités fonctionnent bien (que leurs membres sont mobilisés et engagés, que la formation est suffisante, que l'assiduité est régulière et que la direction est réceptive), ce sont des instruments extrêmement précieux pour échanger des informations sur les pratiques de sécurité et les préoccupations en la matière et fournir une rétroaction à la direction et aux employés. Les comités peuvent être un mécanisme officiel fort utile pour déceler les préoccupations et établir un échéancier dans les limites duquel on peut réagir directement aux problèmes et les résoudre. C'est un instrument remarquable de gestion de la sécurité, de participation des employés et de construction d'une culture de sécurité fructueuse. Ils doivent donc être un élément indispensable d'un système de gestion de la sécurité.

Les comités de santé et de sécurité au travail et les comités de politique dans les compagnies de plus grande envergure doivent demander la participation des employés à la détermination des dangers et à l'évaluation et à l'atténuation des risques dans leurs propres milieux de travail. Cela ne veut pas dire que l'utilisation fructueuse des comités de santé et de sécurité peut satisfaire tous les paramètres du SGS d'une compagnie; après tout, comme nous le répétons tout au long de ce rapport, le cadre de sécurité ferroviaire envisagé par la *LSF* est plus vaste que les milieux de travail pris individuellement. Il n'en reste pas moins que la structure qu'offrent ces comités et les rapports qui s'y instaurent peuvent contribuer à un esprit global de collaboration et à un climat de confiance et de respect mutuels. Tous ces éléments contribuent à créer une culture de sécurité fructueuse essentielle à la mise en place de systèmes de gestion de la sécurité.



RECOMMANDATION 19

L'industrie doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité des comités locaux de santé et de sécurité au travail. En particulier, elle devrait favoriser la participation des employés à la détermination des dangers et à l'évaluation et à l'atténuation des risques dans le cadre de la gestion de la sécurité.

5.3.3 Un instrument d'évaluation de la « culture de sécurité »

Pour déterminer la position d'une compagnie (et, à vrai dire, de l'organe de réglementation) en ce qui concerne l'adoption d'une culture de sécurité fructueuse, on peut recourir à un instrument de mesure qui détermine où se situe une compagnie sur un continuum de mise en œuvre intégrale du SGS. Un modèle⁵, conçu pour l'industrie du transport aérien, contient certains éléments qui peuvent s'appliquer à l'industrie du transport ferroviaire.

À une extrémité de ce continuum, se situe une compagnie qui se conforme aux normes minimums de sécurité et qui considère que la conformité fait partie de ses coûts opérationnels. Cette compagnie minimise ses dépenses de conformité et est exploitée dans une optique à court terme, vu qu'elle ne s'attaque aux problèmes qu'une fois après avoir été prise en flagrant délit d'infraction. L'organe de réglementation doit se livrer à de nombreuses activités de surveillance et d'application de la loi.

On trouve ensuite sur ce continuum une compagnie qui considère que la sécurité consiste exclusivement à se conformer aux normes de sécurité en vigueur. Cette compagnie a des procédés internes d'inspection et de vérification, de même qu'un système de récompenses et de châtiments. Elle présume que la conformité se transforme en sécurité, mais n'a pas encore compris que la conformité à elle seule n'empêche pas forcément qu'un accident survienne. L'intervention de l'organe de réglementation est toujours nécessaire, même si l'approche est de nature plus éducative.

Au troisième stade le long du continuum, se trouve une compagnie qui voit dans la sécurité une forme de gestion des risques et reconnaît que la conformité à elle seule n'est pas un gage de sécurité. Cette compagnie agit par anticipation et elle détermine le risque de dangers avant qu'ils ne surviennent. L'approche réglementaire doit évoluer d'inspections de conformité vers des vérifications du système.

À l'étape suivante, se situe une compagnie qui perçoit la sécurité comme une occasion. Celle-ci mobilise son potentiel de gestion de la sécurité pour en tirer un avantage économique. Elle a une perspective à plus long terme et recherche dynamiquement

⁵ Bryce Fisher, « Les organismes de réglementation doivent surveiller les entreprises et les personnes placées d'un bout à l'autre de la gamme de sécurité », *Journal de l'OACI* (volume 60, numéro 4, juillet/août 2005).

à incorporer la sécurité dans ses activités et ses processus décisionnels opérationnels. Le rôle de l'organe de réglementation consiste principalement à surveiller le bilan de sécurité de la compagnie.

Enfin, à l'autre extrémité du continuum, se trouve une compagnie qui a parfaitement intégré la sécurité dans ses pratiques commerciales. La sécurité se reflète dans les valeurs essentielles et elle est intégrée dans le modèle opérationnel. À nouveau, le rôle de l'organe de réglementation consiste à assurer la surveillance de la compagnie.

Ce continuum de la culture de sécurité prouve que le passage à une culture de sécurité fructueuse est une évolution. Transports Canada peut aider les compagnies à savoir où elles se situent le long de ce continuum.

Le Comité reconnaît qu'il n'est pas facile de changer de culture, mais il pense que c'est la base sur laquelle doivent se bâtir les systèmes fructueux de gestion de la sécurité ferroviaire.

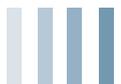
5.3.4 Changement de culture au sein de Transports Canada

Un changement de culture s'impose également au sein de l'organe de réglementation. Transports Canada admet faire face à ses propres difficultés à cet égard. La récente publication du Ministère (avril 2007) intitulée *Allons de l'avant : Changer la culture de sécurité et de sûreté* démontre que l'une des principales difficultés consiste à démontrer les effets de la gestion de la sécurité sur le rendement.

De l'avis du Comité, et comme l'illustre le continuum, tous les responsables de la sécurité ferroviaire au sein de Transports Canada devront également modifier leur façon de penser. Pour gérer avec efficacité un modèle de surveillance des SGS, l'organe de réglementation doit reconnaître que le principal responsable d'une exploitation sécuritaire est l'industrie. Le programme de surveillance de la réglementation de Transports Canada doit être conçu en tenant compte de là où se situent les plus grands risques dans le réseau ferroviaire. Il faudra mesurer le succès en fonction des résultats du bilan de sécurité et non pas simplement du nombre d'interventions réglementaires.

Il faudra également aborder les questions du renforcement des capacités afin d'assurer la surveillance efficace des systèmes de gestion de la sécurité et des investissements dans les ressources humaines et financières voulues pour en assurer le succès.

La formation et le perfectionnement des employés de Transports Canada doivent favoriser le changement de culture nécessaire à la surveillance efficace des SGS dans l'industrie. Traditionnellement, les inspecteurs de la sécurité ferroviaire de Transports Canada ont suivi une formation sur les techniques d'enquête médico-légale afin de surveiller le respect des règles et des règlements en vigueur. Cette formation suffisait à une époque où l'objectif des enquêtes était de mesurer le niveau de conformité et de non-conformité, mais cet objectif s'est déplacé vers une approche de vérification axée sur les systèmes prescrite par les SGS.



Avec le modèle traditionnel, les inspecteurs avaient l'habitude de traiter directement avec leurs collègues dans l'industrie. En vertu du SGS, « Les inspecteurs doivent intervenir à un niveau plus stratégique. Il leur faut interagir avec des administrateurs de système dont les motivations, les contraintes, les opinions, le cadre de référence et le vocabulaire risquent de leur être inconnus. »⁶.

Malheureusement, malgré le changement de culture nécessaire au sein de Transports Canada depuis la création des SGS, le Comité est d'avis que les ressources fournies ne sont pas adéquates pour inculquer la culture et les ensembles de compétences nécessaires à la saine gestion et à la surveillance des SGS dans l'industrie.

Nous craignons par exemple que l'administration par Transports Canada du *Règlement* sur le SGS ferroviaire de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et le programme de vérification ne soit traitée comme un « ajout » et qu'elle n'ait pas été bien intégrée dans le programme de surveillance de la réglementation en vigueur. En revanche, les groupes fonctionnels traditionnels continuent d'agir indépendamment des inspecteurs et des groupes opérationnels axés sur les SGS. Il est donc important que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada conçoive son organisation de manière à épauler la surveillance des plans SGS des compagnies de chemin de fer comme s'il s'agissait de sa principale activité de surveillance de la réglementation.

RECOMMANDATION 20

La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada devrait être structurée de manière à mieux intégrer les systèmes de gestion de la sécurité au cœur de ses activités de surveillance.

Transports Canada doit également accélérer le passage des inspections aux vérifications. Comme nous le verrons ultérieurement dans ce chapitre, Transports Canada doit opérer plusieurs changements afin d'améliorer son régime de vérification. Ces améliorations aboutiront à une culture de sécurité mieux adaptée. Cela nécessitera bien sûr de nouvelles ressources, des compétences et la formation du personnel de Transports Canada.

Le Comité reconnaît que les inspections et les vérifications sont deux fonctions entièrement distinctes, dont chacune réclame des ensembles de compétences uniques. Nous sommes néanmoins d'avis que la formation d'un employé pour lui permettre de remplir ces deux fonctions accélérera le changement de culture nécessaire à la surveillance de l'approche SGS. Le Comité estime par ailleurs que le fait de modifier l'étiquette qui se rattache exclusivement à un régime d'inspection constitue un pas dans la bonne direction.

⁶ *Ibidem.*

RECOMMANDATION 21

Pour mieux refléter le fait que l'inspecteur actuel de la sécurité ferroviaire (ISF) procède à la fois à des inspections et à des vérifications, son titre devrait être modifié au profit de celui d'agent de la sécurité ferroviaire.

5.4 SURVEILLANCE DES SYSTÈMES DE GESTION DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Pour que le SGS fonctionne, il faut mettre en place un système de surveillance adapté. En vertu des principes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* selon lesquels ce sont les compagnies de chemin de fer qui sont responsables d'assurer la sécurité de leur propre exploitation, l'organe de réglementation doit assurer la conformité par le biais d'une surveillance axée sur les résultats plutôt que par des mesures prescriptives. En vertu d'un modèle de réglementation prescriptif, l'organe de réglementation inspecte l'industrie afin de déceler le non-respect des règles et des règlements. Le système de surveillance que réclame un SGS est fondamentalement différent de cette approche. Il nécessite la surveillance permanente et des vérifications périodiques du bilan de sécurité (même s'il ne remplace pas les inspections et les mesures coercitives lorsqu'elles sont justifiées).



Gary Moser et Doug Lewis, Vallée du fleuve Fraser (Colombie-Britannique), mai 2007

Avant que le SGS d'une compagnie ne fasse l'objet d'une vérification, cependant, il doit pour commencer être soumis à Transports Canada. Les nouvelles compagnies de chemin de fer sont tenues d'obtenir un Certificat d'aptitude auprès de l'Office des transports du Canada avant d'amorcer leur exploitation et, dans le cadre de ce processus, un éventuel exploitant est avisé des prescriptions relatives au SGS. L'exploitant doit alors soumettre son plan SGS à Transports Canada avant de commencer ses activités. Les chemins de fer qui ont déjà un plan SGS doivent également soumettre au Ministère des cibles annuelles et des mises à jour.

Transports Canada examine ces plans SGS mais ne les approuve pas, même si le ministre a le pouvoir d'enjoindre à une compagnie d'apporter des changements à son plan aux termes du paragraphe 32.3(1). Essentiellement, cela signifie qu'un plan est « examiné pour déterminer s'il est conforme aux prescriptions de la loi et non pas pour évaluer s'il est approprié ou s'il est efficace »⁷.

Une fois qu'une compagnie a mis en place son plan SGS, celui-ci est soumis à des vérifications régulières par Transports Canada. Les renseignements recueillis à l'occasion des inspections traditionnelles sont utiles à la procédure de vérification. Par exemple, les constats des vérifications peuvent aboutir à des mesures correctrices ou établir le besoin d'en apprendre plus long par le biais des inspections. En outre, les inspections peuvent servir à confirmer les constats d'une vérification.

En vertu des prescriptions relatives aux SGS, on prévoit que les compagnies inspectent et vérifient leurs propres systèmes et mettent ces résultats à la disposition de l'organe de réglementation dans le cadre des procédures de vérification ou d'inspection. À l'inverse, si les résultats d'une vérification sont positifs, une compagnie fera l'objet d'un moins grand nombre d'inspections étant donné qu'on estime que les risques pour la sécurité sont moindres.

Le programme de vérification de Transports Canada a été conçu de manière à évaluer régulièrement l'efficacité d'un système de gestion de la sécurité d'une compagnie et à déterminer si oui ou non les objectifs de mise en œuvre ont été atteints. Ces vérifications « globales » ont été conçues à un niveau supérieur et ont lieu tous les trois ans. Plus récemment, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a modifié son approche afin de procéder à des vérifications plus « ciblées », dont la portée dépend de la conformité actuelle ou éventuelle et des questions de sécurité. Le Comité estime que cette approche est prometteuse et qu'elle constitue un pas dans la bonne direction.

Il n'en reste pas moins que les vérifications des SGS par Transports Canada demeurent essentiellement axées sur le processus. Le programme de surveillance de la Direction générale de la sécurité ferroviaire demeure essentiellement prescriptif et cette articulation autour du respect des prescriptions aboutit à une approche tactique axée sur les inspections. En outre, les vérifications se concentrent en général sur des facteurs techniques et environnementaux, notamment sur la fiabilité des matériels. Or, il existe des lacunes dans la vérification fructueuse des éléments humains et organisationnels. Les accidents et les incidents sont le fruit d'une conjugaison de facteurs – humains, organisationnels, techniques et environnementaux – et il faut bien comprendre que des stratégies d'atténuation des risques doivent être élaborées au niveau des systèmes.

Comme nous l'avons déjà vu, lorsqu'il procède à la vérification du SGS d'une compagnie, Transports Canada recherche généralement des preuves de conformité aux exigences réglementées sur les SGS, plutôt que des renseignements sur le

⁷ Kelly, SMS Aviation Safety, *Safety Management Systems*, op. cit., section 2.3.2, note 3.

rendement du SGS ou de la compagnie. En l'absence de buts de rendement, Transports Canada n'évalue pas le plan SGS d'une compagnie pour savoir si la gestion de la sécurité est judicieuse, efficace ou si elle se solde par une amélioration continue. C'est pourquoi il est important que les vérifications des SGS comportent des renseignements sur le bilan de sécurité et pas seulement sur les processus.

L'évaluation de la sécurité fondée sur des buts de rendement est un élément important d'un système de gestion de la sécurité qui fonctionne bien. Comme nous le verrons au chapitre 6, les renseignements doivent être mis à la disposition de Transports Canada pour que les résultats puissent être mesurés au moyen d'indicateurs proactifs, plutôt que d'indicateurs réactifs (c.-à-d. les accidents, les incidents, les morts, les blessés, etc.).

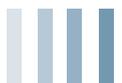
À l'aide d'un système de vérification axé sur le rendement, une compagnie peut fournir les indicateurs qui « prouvent explicitement qu'elle est parfaitement consciente des dangers techniques, opérationnels, environnementaux, humains et autres auxquels elle est exposée; qu'elle dispose des moyens nécessaires pour gérer systématiquement ces dangers de manière proactive; et qu'elle a des systèmes en place pour constamment évaluer l'efficacité de ses activités de gestion des risques. Une approche axée sur le rendement va au-delà du simple respect des normes de sécurité »⁸.

Les principes de gestion de la sécurité et de surveillance axée sur le rendement sont adaptables et peuvent être appliqués différemment selon la nature de l'organisme. Nous croyons savoir que Transports Canada souscrit aux systèmes de gestion de la sécurité adaptés à la taille, à l'ampleur et à la complexité de différents organismes. À l'aide d'une approche axée sur le rendement, les compagnies, grandes et petites, peuvent concevoir leurs stratégies d'atténuation en fonction de leurs activités, sous réserve qu'elles puissent apporter la preuve à l'organe de réglementation que ces stratégies aboutissent effectivement aux résultats souhaités et prévus.

Pour l'heure, et pour autant que nous sachions, aucune directive sur les SGS n'a été expressément conçue pour les petites compagnies de chemin de fer. Des lignes directrices pratiques pour les petites entreprises ont été élaborées dans d'autres branches d'activités et sont sans doute adaptables à l'industrie du transport ferroviaire. Si elles sont conçues pour le secteur des compagnies d'intérêt local, ces lignes directrices pourraient grandement faciliter l'adoption de SGS par ce secteur.

L'approche sur mesure inhérente au SGS permet aux petites compagnies d'intérêt local de présenter des plans axés sur les risques qui peuvent radicalement différer de ceux des plus grandes compagnies. En dépit des craintes suscitées par la capacité des compagnies d'intérêt local à consacrer les ressources nécessaires à l'élaboration d'un SGS, selon notre expérience, les compagnies d'intérêt local désirent beaucoup mettre

⁸ *Ibidem*, section 4.3.1.



en place des systèmes de gestion de la sécurité fructueux et elles ont pris des mesures dans ce sens.

Les compagnies canadiennes d'intérêt local varient considérablement sur le plan de la taille et de la complexité de leurs activités. La taille à elle seule n'est pas le meilleur critère de risque – il existe quelques entreprises de toute petite taille qui transportent un grand nombre de voyageurs ou qui fonctionnent dans des conjonctures différentes de celles des plus grandes compagnies de chemin de fer uniquement sur le plan de l'échelle. C'est pour ces raisons qu'on ne recommande pas l'adoption d'un règlement distinct s'appliquant aux compagnies de chemin de fer d'intérêt local.

RECOMMANDATION 22

Transports Canada devrait cibler ses vérifications des systèmes de gestion de la sécurité sur l'évaluation du bilan de sécurité des compagnies de chemin de fer.

Des vérifications de SGS qui fonctionnent bien et qui se concentrent sur le bilan de sécurité permettraient à Transports Canada de mieux gérer ses propres activités de surveillance en exigeant des compagnies de chemin de fer qu'elles prouvent qu'elles mesurent et qu'elles gèrent judicieusement les risques de sécurité qui se rattachent à leur exploitation. Actuellement, Transports Canada recherche des preuves de conformité avec les exigences des SGS, alors que les efforts doivent continuer de porter sur « une approche systémique » afin de déterminer le bilan de sécurité d'une compagnie. En changeant sa méthode de vérification, l'organe de réglementation sera en meilleure posture pour évaluer non seulement l'efficacité et la pertinence du plan SGS d'une compagnie, mais également son bilan de sécurité global. Dans un programme de réglementation axé sur le rendement, cependant, la compagnie de chemin de fer doit être en mesure de démontrer à l'organe de réglementation qu'elle gère la sécurité de manière proactive ainsi que comment elle s'y prend pour le faire⁹.

Les vérifications de Transports Canada axées sur le rendement doivent respecter les normes de vérification dans la fonction publique. Cela est essentiel pour que les compagnies disposent de la flexibilité nécessaire pour gérer la sécurité en fonction de leur taille et de leurs activités, y compris les compagnies d'intérêt local et les compagnies de plus petite taille.

Nous croyons savoir que la Direction générale de la sécurité ferroviaire a conçu des procédures, des lignes directrices et des instruments pour les vérifications des SGS, même si l'on ne sait pas au juste si ceux-ci sont utilisés ou efficaces. Le Comité croit savoir que le Bureau du vérificateur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont également des documents sur les méthodes de vérification généralement reconnues

⁹ *Ibidem*, sections 4.3.4-5.

qui peuvent être utilisées avec un cadre de réglementation. La Direction générale de la sécurité ferroviaire doit veiller à ce que ses propres normes de vérification, de concert avec les régions de Transports Canada, les compagnies de chemin de fer et d'autres intervenants, respectent les normes professionnelles des vérifications dans la fonction publique.

Les normes doivent incorporer la méthode qui régit la planification et le déroulement des activités de surveillance de la conformité, la déclaration/évaluation des résultats et le règlement des cas de non-conformité constatés. Les normes et les critères doivent être publiés et les constats préliminaires d'une vérification doivent être échangés avec la compagnie vérifiée afin de les valider et de permettre une réaction constructive, la prise de mesures correctrices et la mise en œuvre éventuelle des recommandations.

Nous tenons également à souligner que les normes de vérification de Transports Canada doivent s'appliquer aux vérifications des SGS auxquelles Transports Canada procède et non pas aux vérifications internes ou financières menées par les compagnies proprement dites.

RECOMMANDATION 23

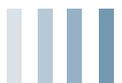
La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada devrait s'assurer que les vérifications des systèmes de gestion de la sécurité des compagnies de chemin de fer respectent les normes professionnelles de vérification dans la fonction publique.

5.5 ÉVALUATIONS DES RISQUES

Une fois les dangers et les risques éventuels cernés, les évaluations des risques permettent à un organisme d'évaluer et de planifier l'atténuation des risques. Ces procédures peuvent être utilisées à divers échelons de l'organisme. Pour être efficaces, les évaluations des risques doivent être proactives, explicites, transparentes, adaptables, crédibles et systématiques.

Au ministère des Transports, on devrait continuer à planifier la surveillance de la réglementation sur la base des évaluations des risques. Cette façon de procéder est nécessaire à l'utilisation efficace et rentable des ressources étant donné qu'elle permet au Ministère de concentrer ses mesures de surveillance sur les compagnies ou les segments de l'industrie qui présentent les plus grands risques.

La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada doit concevoir une fonction analytique interne pour mieux planifier et gérer les risques de ses activités de surveillance. Le Comité pense qu'il s'agit là d'une première mesure nécessaire. L'idée est développée au chapitre 6.



En recourant à ce potentiel analytique interne, Transports Canada pourra classer les compagnies de chemin de fer et déterminer celles dont les systèmes de gestion de la sécurité fonctionnent bien et qui peuvent le prouver. Ces compagnies feraient alors l'objet d'une surveillance moins intensive. Cela permettra au Ministère de concentrer son énergie sur les compagnies dont les plans SGS sont moins solides, ce qui signifie que la surveillance s'exercerait sur les organismes qui présentent les plus grands risques.

En juin 2007, la Direction générale de la sécurité ferroviaire a adopté un nouveau modèle de surveillance intégrée. Lorsqu'il sera intégralement mis en œuvre, le modèle permettra à la Direction générale de planifier et de prioriser ses activités en fonction des risques en se servant d'une base de données en cours de constitution – la Passerelle intégrée de la sécurité ferroviaire. Ce modèle est sans conteste positif et il présuppose que Transports Canada connaît l'orientation qu'il doit prendre. Il ne faut cependant pas relâcher l'effort pour s'assurer que le Ministère assure la mise en œuvre intégrale de ces initiatives.

En ce qui concerne les évaluations des risques dans l'industrie, il peut y avoir un désaccord entre Transports Canada et l'industrie sur les cas où des évaluations des risques s'imposent. Les chemins de fer ont généralement recours aux évaluations des risques lorsqu'elles envisagent un changement dans leurs activités. D'après l'expérience du Comité, il n'y a pas beaucoup d'exemples d'évaluations des risques consacrées aux activités courantes. Au contraire, les évaluations des risques sont fondées sur certains événements et se fondent sur les paramètres techniques de l'exploitation. C'est ainsi qu'on risque de négliger la détermination et l'évaluation des dangers et des risques qui ont trait aux facteurs humains et organisationnels. C'est pourquoi les stratégies d'atténuation ne tiennent pas compte du contexte global dans lequel les problèmes surviennent.

Il faut régulièrement évaluer les risques des activités courantes. Ces évaluations ne doivent pas être réservées exclusivement aux cas où des changements sont adoptés. L'industrie a besoin de lignes directrices sur le déroulement des évaluations des risques qui permettent de déterminer et de gérer les dangers qui se rattachent aux facteurs humains et organisationnels. Transports Canada et l'industrie doivent collaborer pour atteindre ce but.

Les évaluations des risques sont indispensables à l'efficacité des systèmes de gestion de la sécurité axés sur le rendement. Actuellement, le Comité estime que de nombreuses améliorations sont possibles. Les évaluations des risques de sécurité au niveau du système permettront d'établir un bilan de sécurité des activités d'une compagnie au grand complet. Les profils de sécurité orienteront alors les stratégies d'atténuation internes et aideront les organes de réglementation à déterminer les interventions réglementaires qui s'imposent.

Dans ce chapitre, nous avons souligné la façon d'améliorer la mise en œuvre des SGS. Pour être fructueuse, cette mise en œuvre nécessitera la collaboration de l'industrie du transport ferroviaire et de l'organe de réglementation.

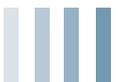
Contrairement aux lois qui régissent d'autres branches d'activités, la *LSF* n'explique pas actuellement l'objectif des SGS sur le plan du rendement, alors qu'elle le devrait. Les systèmes de gestion de la sécurité doivent prouver la façon dont les compagnies gèrent constamment leurs risques de sécurité pour les ramener au plus bas niveau possible. En insérant cet objectif expressément dans la législation, les chemins de fer seront tenus de prouver qu'ils déterminent systématiquement les dangers et gèrent les risques pour atteindre le meilleur bilan de sécurité possible.

Transports Canada semble croire qu'un chemin de fer respecte les exigences relatives aux SGS si il arrive à prouver qu'il est doté des processus et des systèmes de gestion exposés dans le *Règlement* sur le SGS ferroviaire. Le passage à un mode de surveillance des SGS axé sur le rendement tiendra moins compte des processus et davantage des résultats et des aboutissements de ces derniers. En d'autres termes, Transports Canada s'intéressera moins à *la façon* dont une compagnie a atteint un résultat et plus *aux résultats atteints* et à ce qu'ils signifient.

L'hypothèse sous-jacente d'un SGS est que les dangers peuvent être déterminés et que les risques qui s'y rattachent peuvent être gérés de manière proactive. Le Comité est d'avis que la responsabilité doit clairement incomber aux compagnies de chemin de fer de mettre en œuvre des systèmes de gestion de la sécurité et de démontrer leur efficacité auprès de l'organe de réglementation, plutôt que d'exiger de l'organe de réglementation qu'il prouve que les systèmes de gestion de la sécurité sont inefficaces.

L'industrie et Transports Canada s'accordent à penser que des systèmes axés sur le rendement sont nécessaires. Il n'y a cependant pas d'accord sur la façon dont l'industrie doit prouver qu'elle gère la sécurité de ses activités.

En outre, un programme de réglementation axé sur le rendement et qui fonctionne bien repose sur le désir de l'industrie et de l'organe de réglementation de collaborer. Il vaut la peine de signaler que la mise en œuvre du SGS a été compromise par des rapports qui sont loin d'être idéaux. C'est la raison pour laquelle nous recommandons d'améliorer la mise en œuvre du SGS en demandant à l'industrie et à l'organe de réglementation de collaborer dans plusieurs secteurs clés.



RECOMMANDATION 24

Transports Canada et l'industrie devraient collaborer à la conception des instruments qui aideront les compagnies de chemin de fer à améliorer leurs systèmes de gestion de la sécurité, notamment :

- des mesures proactives du bilan de sécurité;
- la détermination des données de la compagnie nécessaires à la prise de ces mesures;
- la mesure de la culture de sécurité;
- des directives sur les profils des risques de sécurité d'une compagnie et les évaluations des risques des activités courantes;
- un système de gestion de la sécurité convivial pour les petites compagnies de chemin de fer;
- des techniques d'évaluation qui compléteront les vérifications et les inspections existantes;
- un moyen de faire participer les employés de chemin de fer à tous les échelons et, si possible, par l'entremise de comités et de représentants de la santé et de la sécurité au travail.

Si elles se concrétisent, ces idées contribueront grandement à établir les relations étroites nécessaires à l'efficacité des systèmes de gestion de la sécurité dans l'ensemble du secteur du transport ferroviaire.

CHAPITRE 6

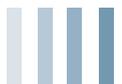
COLLECTE, ANALYSE ET DIFFUSION D'INFORMATIONS

Pour faire progresser la sécurité, il est indispensable que les compagnies de chemin de fer et les organes de réglementation disposent des données nécessaires au bon moment. On ne saurait trop insister sur l'importance de solides données pour leur analyse rationnelle et leur interprétation. De même, le fait de renseigner clairement le public sur l'état de la sécurité ferroviaire revêt autant d'importance et joue un rôle crucial dans l'élaboration des politiques publiques. Le thème de la collecte, l'analyse et la diffusion de données sur la sécurité ferroviaire est revenu souvent tout au long des consultations. En règle générale, cette question suscite le mécontentement général. En notre qualité de Comité, même après avoir utilisé les données publiquement accessibles émanant de sources gouvernementales et avoir commandé une étude statistique¹, nous avons éprouvé des difficultés à connaître le véritable état de la sécurité ferroviaire au Canada en raison de données insuffisantes.

Si l'on revient aux recommandations issues d'examen antérieurs de la sécurité ferroviaire², on constate que les mêmes thèmes reviennent sans cesse, notamment l'insuffisance des données, l'absence d'analyse approfondie et l'absence d'indicateurs de rendement. Les mêmes carences existent toujours. Comme nous l'avons vu plus haut dans notre rapport, l'évaluation de la sécurité ferroviaire au moyen des données actuellement recueillies ne fournit pas un tableau détaillé ou sans équivoque de la sécurité du système ou de ce qu'elle devrait être. Nous admettons volontiers que l'évaluation de la sécurité ferroviaire est un sujet complexe qui fait intervenir un certain nombre d'entités. Malgré les efforts déployés au fil des ans pour améliorer cet élément de la sécurité ferroviaire, nous estimons que beaucoup d'éléments restent à améliorer et qu'il faut attacher un niveau de priorité élevé à l'atteinte de résultats.

¹ Joseph F. Schulman, CPCS Transcom Limited, *État de la sécurité ferroviaire au Canada* (août 2007).

² Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire, *Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, rapport du Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire (décembre 1994); et Transports Canada, Examen des modifications à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et des mécanismes de surveillance de la sécurité et de la conformité aux règlements: Rapport de de l'équipe de projet de Transports Canada (janvier 1998).



6.1 RESPONSABILITÉS RELATIVES À LA COLLECTE, À L'ANALYSE ET À LA DIFFUSION D'INFORMATIONS

Un certain nombre d'entités recueillent, analysent et diffusent des statistiques et des données sur la sécurité ferroviaire, parmi lesquelles le Bureau canadien de la sécurité des transports, Transports Canada, les gouvernements provinciaux et l'industrie du transport ferroviaire à proprement parler.

Comme nous l'avons déjà vu, le **Bureau canadien de la sécurité des transports (BST)** est un organisme autonome qui relève du Parlement par le truchement du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Son principal objectif est de faire progresser la sécurité des transports en menant des enquêtes indépendantes sur les accidents ferroviaires, les sinistres maritimes, les accidents d'aviation et de pipeline. En termes simples, le mandat du BST consiste à répondre à trois grandes questions : Que s'est-il passé? Pourquoi cela s'est-il passé? Que peut-on faire pour atténuer les risques que cela se reproduise? Au cœur de ce processus, il faut déterminer les manquements à la sécurité, formuler des recommandations pour y remédier et rendre compte au public des résultats des enquêtes et des constatations. Le BST n'a pas pour objectif d'attribuer le blâme ou de déterminer la responsabilité, et ses constatations et recommandations ne sont pas exécutoires par les parties concernées. Les ministres du gouvernement fédéral ont néanmoins l'obligation de donner suite officiellement aux recommandations du BST en prenant des mesures ou en les planifiant.

Le Bureau obéit à un processus d'enquête rigoureux, notamment en validant les données et les faits pour assurer l'équité et l'exactitude des rapports avant de les publier à l'issue de ses enquêtes. Le BST n'a pas les ressources nécessaires pour procéder à une enquête approfondie sur tous les accidents. Dans le secteur ferroviaire, par exemple, sur près de 1 200 accidents ferroviaires par an, une douzaine environ font l'objet d'une enquête approfondie et sont signalés chaque année. La décision de procéder à une enquête approfondie dépend dans une large mesure de si le BST pense que cela contribuera à améliorer la sécurité. Il peut falloir un à deux ans pour qu'un rapport d'enquête soit rédigé et rendu public.

Une autre fonction importante assumée par le BST consiste à publier, sous forme globale, des statistiques sur les accidents de transport, ce qui englobe à la fois les accidents et les incidents. Le BST établit des statistiques mensuelles à partir de données qui lui sont signalées et publie des mises à jour actualisées et un rapport annuel. Les données sont diffusées au grand public sur le site Web du BST. Le Bureau est également tenu de rendre compte chaque année de ses activités au Parlement. Les données du BST sont la principale source de données sur les accidents dont se servent d'autres organismes, comme Transports Canada.

Les exigences relatives aux rapports sur les accidents imposées à l'industrie des transports sont énoncées dans le Règlement de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*. Le Règlement définit ce qui

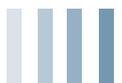
constitue un « accident ferroviaire à signaler » et un « incident ferroviaire à signaler ». Le *Règlement* prescrit également les données qu'il faut signaler au BST le plus vite possible dans le cas d'un accident ou un incident « à signaler ». Parmi ces données, il faut mentionner la date et l'heure de l'accident, le lieu, une description de l'accident ou de l'incident, l'ampleur des dégâts matériels subis par le matériel roulant et l'heure prévue d'arrivée du matériel de dégagement de la voie.

6.1.1 Transports Canada

Deux organismes au sein de Transports Canada sont chargés de recueillir des données qui ont trait à la sécurité ferroviaire : la Direction générale de la sécurité ferroviaire et la Direction générale du transport des marchandises dangereuses. Dans le cadre de son mandat, qui consiste à surveiller la réglementation des chemins de fer du Canada, la Direction générale de la sécurité ferroviaire exige de l'industrie qu'elle rende compte au Ministère des questions propres aux systèmes de gestion de la sécurité. En outre, les inspecteurs de la sécurité ferroviaire sont investis du pouvoir de solliciter des documents et des renseignements afin d'assurer le respect de la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)*. La Direction générale recueille par ailleurs divers renseignements auprès de l'industrie et d'autres sources pour suivre les activités de l'industrie et celles de ses propres inspecteurs de la sécurité ferroviaire pour les besoins de sa planification interne.

Une base de données en cours de constitution par la Direction générale de la sécurité ferroviaire, appelée Passerelle intégrée de la sécurité ferroviaire (PISF), fera appel à diverses sources d'informations, aussi bien internes qu'externes, afin d'aider la Direction générale à analyser les tendances, à gérer les risques et à prendre des décisions au sujet d'éléments comme le ciblage des inspections de sécurité et le déploiement de ses moyens. Pour les données sur les accidents, au lieu de constituer une base de données redondante, la Direction générale compte essentiellement sur la base de données du BST. La Direction générale ne se livre à aucune enquête officielle sur les accidents, car cela relève du domaine exclusif du BST, même si elle enquête parfois sur le respect des règles, des règlements et des normes établis en vertu de la *LSF*.

La deuxième entité au sein de Transports Canada qui recueille activement des données sur la sécurité ferroviaire est la Direction générale du transport des marchandises dangereuses. Cette dernière est l'organe de réglementation fédéral responsable de la manutention et du transport des marchandises dangereuses et la principale source d'informations sur les incidents concernant des marchandises dangereuses, pas seulement dans le domaine du transport ferroviaire, mais dans tous les autres modes de transport. En vertu de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et de ses règlements, un régime de déclaration des accidents a été institué essentiellement pour qu'une intervention puisse être immédiatement déclenchée en cas de déversement



réel ou éventuel. Le Centre canadien d'urgence transport (CANUTEC) est exploité par Transports Canada pour aider les responsables des interventions d'urgence à faire face aux urgences mettant en cause des marchandises dangereuses et tient lieu également de centre d'information et de recherche. La Direction générale du transport des marchandises dangereuses est donc en mesure de recueillir, de mettre à jour et de diffuser des données sur les événements concernant des marchandises dangereuses et de mettre ces données à la disposition des usagers.

En outre, Transports Canada publie annuellement *Les transports au Canada*, rapport dans lequel le Ministère rend compte sous forme sommaire de ses activités annuelles et où l'on trouve une mine de données statistiques sur tous les modes de transport. Toutefois, en ce qui concerne la sécurité ferroviaire, ce rapport contient peu de données en dehors de celles du BST sur les accidents ferroviaires.

6.1.2 Provinces et industrie

Les autorités provinciales, à des degrés variables, recueillent des renseignements sur les activités des chemins de fer, notamment des données sur les accidents au sujet des compagnies de leur compétence. En raison de la limitation des pouvoirs du gouvernement fédéral sur l'exploitation de tous les chemins de fer au Canada, comme nous l'avons vu au chapitre 4, les chemins de fer de compétence provinciale ne sont nullement tenus de déclarer les données sur les accidents à un organisme fédéral comme le BST ou Transports Canada. Néanmoins, le BST recueille des données auprès de certains chemins de fer de compétence provinciale, même s'il ne les combine pas ni ne les publie avec les données recueillies auprès des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale.

Individuellement, les compagnies de chemin de fer recueillent des données sur la sécurité pour leurs propres besoins, en général dans le cadre de leurs procédés internes de saine gestion. Les données sur la sécurité qui ont trait à l'exploitation des chemins de fer sont indispensables aux compagnies pour s'autoévaluer, assurer la sécurité de leur exploitation, juger de leur rendement, planifier leurs activités d'entretien et atténuer les risques. Au nom de ses membres, l'Association des chemins de fer du Canada recueille et diffuse chaque année des statistiques sur l'industrie. Par exemple, son rapport annuel, *Tendances ferroviaires*, présente un cliché de la sécurité ferroviaire et contient quantité d'autres indicateurs de l'exploitation des chemins de fer au Canada.

6.2 DONNÉES INSUFFISANTES

Trois phases distinctes, encore qu'interdépendantes, se rattachent à l'évaluation statistique de la sécurité ferroviaire – la collecte de données, l'analyse de données et la diffusion d'informations. Les progrès de la sécurité ferroviaire doivent être un objectif commun faisant intervenir les trois phases qui contribuent à la sécurité du public, à la sécurité des cheminots, à la protection des biens matériels et de l'environnement et

qui profitent également aux compagnies de chemin de fer sur le plan de l'efficacité et de la rentabilité.

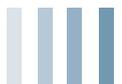
Au cours de nos consultations avec les intervenants, et par le biais d'autres études de recherche, on nous a adressé un message homogène selon lequel l'état actuel des données ne reflète pas fidèlement ni n'aide à améliorer la sécurité ferroviaire dans toute la mesure nécessaire, en raison d'un certain nombre de carences. Les carences dans la collecte, l'analyse et la diffusion des données ont été fréquemment mentionnées.

Beaucoup s'accordent à penser que les données publiées par le BST sur les événements ferroviaires ne donnent pas un tableau détaillé ou entièrement exact de la sécurité ferroviaire au Canada. Par exemple, les compagnies de chemin de fer peuvent avoir de la difficulté à interpréter les prescriptions relatives aux rapports qu'elles sont tenues de présenter conformément au *Règlement* sur le BST. À l'issue d'un accident, c'est à la compagnie de chemin de fer de déterminer si son matériel roulant a subi des dégâts qui compromettent la sécurité de son exploitation. La façon de déterminer cela peut prêter à confusion et il y a un manque d'homogénéité au sein d'une compagnie et entre plusieurs compagnies.

On a appris récemment qu'en raison d'une divergence d'interprétation des prescriptions du BST en matière de rapports, les données du CN qui remontent à 2002 ont été sous-déclarées. Il a donc fallu réviser les statistiques portant sur la période quinquennale jusqu'en 2007. Les ambiguïtés relatives à cette période se rapportent le plus souvent à des types d'incidents mineurs. Compte tenu de cette situation, nous croyons savoir que le BST est en train de réviser son règlement sur les rapports d'accidents/incidents, lequel devrait entrer en vigueur en 2008.

Le BST s'en remet essentiellement aux compagnies de chemin de fer pour lui signaler les événements ferroviaires, sans aucune procédure structurée ou homogène de validation ou de contestation des données qui lui sont signalées. Le plus fréquemment, l'accident qui survient à une compagnie de chemin de fer ne fait pas l'objet d'une enquête officielle du BST et la détermination des causes de l'accident est laissée au soin de la compagnie. Il est fréquent que la cause ne soit pas immédiatement connue et qu'elle soit laissée en blanc lorsque les données sont signalées pour la première fois au BST. Trop souvent, la cause n'est jamais signalée au BST; celui-ci ne fait pas de suivi pour connaître cette cause, ce qui explique que la base de données sur les événements soit incomplète. Par exemple, le nombre de déraillements en voie principale dans la base de données du BST qui n'ont pas été codés avec une cause est passé de moins de 10 % en 1999 à près de 50 % en 2006 – ce qui explique que la base de données limite les conclusions que l'on peut en tirer³.

³ G.W. English et T.W. Moynihan, TranSys Research Ltd., *Causes des accidents et stratégies d'atténuation* (juillet 2007), figure 2; section 5.1.



On nous a également signalé des problèmes dus à l'absence d'indicateurs de gravité qui pourraient aider à juger de la gravité d'un accident. Le seul indicateur apparent signalé est le nombre de wagons qui ont déraillé dans chaque accident, mais cela ne dit pas grand-chose sur la gravité d'un accident ou sur ses conséquences effectives. Un wagon dont les roues quittent la voie à basse vitesse, mais qui demeure en position verticale, est comptabilisé de la même façon qu'un wagon qui circule à grande vitesse, qui se renverse et qui déverse son contenu sur la voie. Aux États-Unis, en vertu des exigences de la Federal Railroad Administration (FRA) en matière de rapports, le principal critère de signalement d'un accident ferroviaire est que les dégâts aux matériels ferroviaires doivent dépasser une certaine valeur pécuniaire (qui s'établit actuellement à 8 200 \$US)⁴. Cela permet de se faire une idée limitée de la gravité de l'accident.

Le Canada n'utilise pas de valeur pécuniaire comme critère de signalement ou comme indicateur de gravité. À moins que le Canada n'adopte des fourchettes pour la valeur des dégâts (p. ex. 8 200 \$ – 15 000 \$, 15 000 \$ – 50 000 \$, 50 000 \$ – 200 000 \$, etc.), une valeur seuil unique n'ajoute pas grand-chose pour déterminer le degré de gravité. En revanche, l'un des avantages qu'il y a à utiliser une valeur pécuniaire comme critère de signalement d'un accident est que c'est un critère clair, sous réserve que les dégâts puissent facilement être évalués et être traduits en termes pécuniaires. Le Comité privilégie l'étude de nouvelles idées pour illustrer la gravité des accidents ferroviaires au Canada.

Les critères de signalement des accidents et des incidents au Canada sont moins précis qu'aux États-Unis, où l'on utilise une valeur pécuniaire seuil. Les critères canadiens se prêtent plus à l'interprétation des compagnies de chemin de fer, comme nous l'avons mentionné plus haut. Pour qu'un accident soit signalé au BST, le règlement dispose que le matériel roulant doit subir des dégâts qui en compromettent la sécurité d'exploitation.

Les expressions « sécurité d'exploitation » ou « fait planer un risque ou une menace » introduisent un élément de subjectivité dans la détermination de l'obligation de signaler ou non un accident ou un incident. Il faudrait des directives claires émises par le BST et bien comprises par les compagnies de chemin de fer pour saisir les données avec précision. Malheureusement, ce n'est pas le cas, comme nous l'avons vu au sujet de la récente expérience du BST avec les données du CN.

⁴ Un accident à signaler à la FRA englobe une collision, un déraillement, un feu, une explosion... qui entraîne des dommages sérieux pour toutes les compagnies de chemin de fer concernées qui dépassent le seuil de signalement en vigueur. La valeur seuil est régulièrement mise à jour par la FRA pour refléter les hausses de coûts. En 2007, le seuil est passé de 7 700 \$US à 8 200 \$US et il porte sur les dégâts causés au matériel roulant de même qu'aux panneaux de signalisation, aux voies, à la superstructure des voies ou à la plate-forme, et comprend les coûts de main-d'œuvre.

DÉFINITIONS DU BST :

« **accident ferroviaire à signaler** » Accident résultant directement de l'utilisation de matériel roulant au cours duquel, selon le cas :

(b) le matériel roulant :

(iv) soit subit des dommages qui en compromettent la sécurité d'utilisation;

(v) soit subit ou provoque un incendie ou une explosion ou occasionne des dommages au chemin de fer de sorte que la sécurité des personnes, des biens ou de l'environnement est compromise;

« **incident ferroviaire à signaler** » Incident résultant directement de l'utilisation de matériel roulant au cours duquel, selon le cas :

(a) un risque de collision survient;

(g) tout membre d'équipage dont les fonctions sont directement liées à la sécurité d'utilisation du matériel roulant subit une incapacité physique qui le rend inapte à exercer ses fonctions et compromet la sécurité des personnes, des biens ou de l'environnement.

Règlement sur le Bureau de la sécurité des transports (DORS/92-446)

En règle générale, la comparaison des données canadiennes et américaines sur la sécurité ferroviaire telles qu'elles sont recueillies par les instances nationales équivaut à essayer de comparer des pommes et des oranges, compte tenu des différentes prescriptions en matière de rapports de chaque instance nationale. Les chemins de fer canadiens sont tenus de signaler leurs incidents aux instances américaines dans le cadre de leurs activités aux États-Unis selon les règles américaines. À des fins de comparaison, les compagnies déterminent également si un accident qui survient dans le cadre de leurs activités au Canada répond au seuil de signalement américain.

Si l'on considère les accidents par million de trains-milles, là où les accidents sont définis selon les critères américains, le CN et le CFCP soutiennent favorablement la comparaison avec les compagnies de chemin de fer américaines, si l'on se fonde sur

leurs activités globales nord-américaines⁵. Il est intéressant de signaler que, si la définition américaine d'accident était adoptée au Canada au lieu des critères du BST, le nombre d'accidents à signaler au BST chuterait de 90 % ou même plus⁶. Nous sommes d'avis que l'analyse des accidents est facilitée par un plus gros volume de données et non pas un moindre volume et nous ne militons pas pour la révision des critères de signalement des accidents ou pour des indicateurs de gravité qui aboutiraient au signalement d'un moins grand nombre d'accidents et d'incidents que ce que prescrit actuellement le BST.

⁵ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., section 8.

⁶ *Ibidem*, section 7.3.



Les mesures de normalisation des données utilisées ne suffisent pas à refléter les changements survenus dans la charge de travail de l'industrie du transport ferroviaire avec le temps. Les volumes transportés par les compagnies de chemin de fer ont régulièrement augmenté⁷ et, en dehors d'influences tierces, comme l'étalement des villes, ont abouti à la multiplication des risques d'interface entre les gens/véhicules et le matériel roulant ferroviaire. À l'heure actuelle, la mesure la plus courante qui sert à normaliser le nombre d'accidents en un taux d'accidents comparable, en tenant compte des variations du volume d'activité ferroviaire, est le taux d'accidents par train-mille, généralement exprimé en accidents par million de trains-milles.

Le nombre de trains-milles n'est pas la seule mesure d'activité qui peut servir à normaliser les données. Lorsqu'on utilise les accidents par million de trains-milles, il est manifeste que les données ne fournissent pratiquement aucun renseignement complémentaire au sujet des tendances ferroviaires dans le temps, les chiffres se contentant de refléter le nombre absolu d'accidents par an⁸. Les décideurs auraient tout intérêt à disposer d'une base plus instructive pour normaliser le nombre d'accidents dans l'industrie du transport ferroviaire. Le recours au milliard de tonnes-milles brutes, par exemple, a été proposé comme solution prometteuse pour le transport des marchandises et comme solution qui permet de saisir les changements survenus dans la charge de travail et la productivité des compagnies de chemin de fer, comme des charges transportées plus lourdes⁹.

Un autre facteur limitatif tient au fait que les données du BST ne reflètent que les renseignements fournis par les chemins de fer de compétence fédérale sans saisir l'intégralité des entreprises de chemin de fer au Canada, qui englobent de nombreuses compagnies de compétence provinciale¹⁰. En outre, la taille de l'industrie se reflète mal dans les données en raison des changements survenus dans le nombre de chemins de fer de compétence fédérale, qui peut varier à mesure que des lignes de chemin de fer fédérales sont abandonnées, que des compagnies d'intérêt local provinciales sont créées ou, comme dans le cas de BC Rail, sont prises en charge par le CN, et que les grandes compagnies de chemin de fer provinciales sont absorbées dans le domaine fédéral. À notre connaissance, les données sur les accidents ne sont pas rajustées pour tenir compte de ces situations.

⁷ Entre 1995 et 2005, le volume de fret transporté par le secteur ferroviaire au Canada a augmenté d'environ 25 %. Le trafic a progressé de 292 millions à 368 millions de tonnes de fret ferroviaire entre 1995 et 2005. Voir *Transports Canada, Les transports au Canada en 2006, Rapport annuel, addenda* (mai 2007), tableau A6-8.

⁸ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., section 3.1.

⁹ *Ibidem*, section 9.2.1.

¹⁰ Toutefois, il faut signaler que, si un chemin de fer de compétence provinciale a un accident alors qu'il exploite un service sur une voie de compétence fédérale, cet accident doit être signalé au BST, conformément à son règlement sur le signalement des accidents.

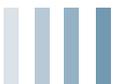
Même si le BST publie d'excellents rapports d'enquête détaillés sur les accidents et qu'il est reconnu comme chef de file mondial au chapitre des méthodes et des procédures d'enquête sur les accidents, il ne peut procéder qu'à un nombre infime d'enquêtes sur les accidents une année donnée. Sachant que le Bureau peut formuler des recommandations provisoires ou émettre des avis de sécurité, le Comité déplore qu'il faille souvent un ou deux ans pour qu'un rapport d'accident soit préparé et publié, ce qui a pour effet de ralentir le débit des informations fournies au public – public qui peut être pris d'angoisse lorsqu'il est témoin d'un accident notoire ou d'accidents répétitifs dans une même région.

Compte tenu de leurs problèmes intrinsèques, on peut donc dire que les données sur la sécurité ferroviaire présentent de nombreuses difficultés lorsqu'on cherche à en analyser le sens véritable. En outre, le BST n'est pas responsable de la surveillance de la sécurité et on ne peut s'attendre à ce qu'il procède à une analyse détaillée des données et des tendances qui devraient entrer en ligne de compte dans la politique de sécurité, les règlements, la surveillance et les mesures correctrices – qui restent essentiellement l'apanage de l'organe de réglementation.

Les auteurs de deux études de recherche que nous avons commandées ont reproché à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada de ne pas en faire assez au chapitre de la collecte et de l'analyse systématiques des données et d'avoir une attitude réactionnelle plutôt que proactive¹¹. Pour les données sur les événements ferroviaires (aussi bien les accidents que les incidents), la Direction générale de la sécurité ferroviaire compte beaucoup sur les renseignements qu'elle glane dans la base de données du BST – source d'informations qui a ses limites, comme nous l'avons vu plus haut. En revanche, les compagnies de chemin de fer se plaignent que Transports Canada présente un trop grand nombre de demandes d'information spéciales sans indiquer clairement la raison pour laquelle ces renseignements sont demandés, s'ils font partie d'une vérification, d'une inspection ou d'une enquête, ou s'ils ont un rapport avec la surveillance des systèmes de gestion de la sécurité. Les compagnies de chemin de fer déplorent également l'absence de rétroaction sur les activités de vérification et de collecte de données menées par l'organe de réglementation. Il ne semble pas y avoir de méthode cohérente de collecte des données au sein de la Direction générale.

Il faut donc des communications plus franches entre Transports Canada et les compagnies à cet égard. Mais il y a plus important, c'est l'absence d'un débit régulier d'informations et de données pour l'élaboration des politiques et la surveillance de la

¹¹ English et Moynihan, *Causes des accidents*, op. cit., section 5.1.; Milt Poirier, QGI Consulting Ltd., *Mesure du rendement de la sécurité ferroviaire* (juillet 2007) section 6, « Transports Canada ».



réglementation. Comme l'ont fait observer les chercheurs, Transports Canada semble se livrer à une analyse limitée des données et ne pas déployer beaucoup d'efforts pour évaluer le bilan de sécurité global de l'industrie du transport ferroviaire¹².

En dehors de citer à nouveau les données sur les événements du BST, il n'y a pas d'autres indicateurs accessibles au public pour savoir si le réseau ferroviaire du Canada est sécuritaire ou s'il l'est plus qu'il l'était. Même si le Ministère se sert des données provenant de diverses sources pour établir ses priorités internes, cibler les inspections et régulièrement surveiller la conformité des compagnies de chemin de fer, il reste beaucoup à faire au niveau macro pour rendre compte de ces résultats à un auditoire plus vaste. Par exemple, en établissant des cibles de rendement avec l'industrie et en contraignant celle-ci à prouver à l'organe de réglementation que la sécurité s'améliore constamment, à la fois comme industrie et grâce à chaque compagnie, on pourra transformer une philosophie d'« accidents inévitables » en une attitude plus proactive.

Direction 2006, le programme échelonné sur 10 ans visant à réduire de 50 % les accidents aux passages à niveau et qui surviennent à des intrus, n'a sans doute pas entièrement atteint son objectif. Néanmoins, le programme s'est soldé par d'importantes réductions grâce à des mesures d'éducation, d'ingénierie, de recherche et d'application de la loi. Le Comité est d'avis que l'industrie du transport ferroviaire, moyennant l'appui des organes de réglementation, doit prouver la même amélioration continue de la sécurité que ce qu'elle fait pour les économies de coûts.

Il faut également que l'organe de réglementation se procure des renseignements auprès des compagnies de chemin de fer individuelles pour assumer son rôle de surveillant de la réglementation, que ce soit par le biais d'activités d'inspection, d'enquête ou de vérification. Or, l'organe a éprouvé des difficultés à obtenir des données sur la sécurité auprès des compagnies en raison du manque de clarté des règlements ou du motif qui se cache derrière les demandes d'informations. On a reproché à l'industrie du transport ferroviaire de faire preuve d'un manque de collaboration dans la fourniture de données ou de rendre la tâche plus difficile que nécessaire aux inspecteurs qui cherchent à obtenir des données.

Les compagnies de chemin de fer ont adopté des applications éminemment techniques pour produire des données à partir des activités d'inspection qui ont trait à la surveillance des voies et des matériels et traiter ces données pour planifier un programme d'entretien proactif. L'industrie mène également des enquêtes internes sur les accidents et les incidents. Ces procédés et ces informations devraient aider l'industrie à rationaliser la déclaration des renseignements nécessaires aux organes de réglementation de manière ponctuelle. Nous admettons que de nombreux petits chemins de fer ne sont sans doute pas aussi capables que les compagnies

¹² English et Moynihan, *Causes des accidents*, op. cit.; Poirier, *Mesure du rendement*, op. cit.

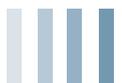
plus importantes de saisir et de déclarer leurs données par voie électronique à l'organe de réglementation et qu'il faudra donc prévoir des aménagements raisonnables dans ces cas.

Un élément qui n'est pas abordé dans notre mandat est celui de la sûreté ferroviaire. Il se peut qu'il faille envisager et peut-être même incorporer des prescriptions sur les données de sûreté dans les méthodes révisées de collecte et d'analyse des données sur la sécurité ferroviaire de Transports Canada. La question de la limitation des ressources ministérielles a également été signalée à notre attention comme facteur qui limite les responsabilités que peut assumer la Direction générale de la sécurité ferroviaire. Nous abordons cette question plus en détail au chapitre 11.

6.3 COLLECTE DES DONNÉES

Comme nous l'avons entendu dire au cours des consultations et dans de nombreux mémoires présentés par écrit, les données recueillies par les entités gouvernementales, principalement le BST et Transports Canada, ne permettent pas de se faire un tableau exact ou détaillé de la sécurité ferroviaire au Canada puisqu'elles se concentrent principalement sur les accidents et les incidents. Transports Canada consulte la base de données du BST pour y trouver des données sur les événements ferroviaires et complète cela en recueillant des données sur les activités qui se rapportent à son rôle de surveillant de la réglementation. Le Ministère tient par ailleurs une base de données distincte sur les accidents concernant des marchandises dangereuses. Mais ces données ne sont pas recueillies ni coordonnées dans le but de permettre à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada de surveiller efficacement la sécurité globale du secteur ou d'évaluer l'efficacité de ses programmes, règlements, règles et normes. Les données actuelles ne permettent pas à l'organe de réglementation de s'acquitter de toutes ses responsabilités, et il faut immédiatement s'efforcer de déterminer quelles données sont nécessaires pour donner satisfaction aux entités gouvernementales et aider l'industrie à améliorer la sécurité ferroviaire.

Pour l'heure, on peut déplorer l'absence de mesures du rendement utiles et d'indicateurs proactifs/prévisionnels de la sécurité. L'idée de s'en remettre aux données limitées sur les accidents du BST ne permet pas de comprendre suffisamment la sécurité ferroviaire dans l'optique générale de la sécurité publique. Il faut donc que Transports Canada s'interroge sur l'éventail des besoins d'informations sur la sécurité ferroviaire au nom du gouvernement. Il est important de coordonner les efforts et de collaborer de près avec tous les intéressés pour déterminer ces besoins afin d'élaborer un protocole de collecte et de signalement des données qui soit prévisible, régulier et sur support électronique. Cela devrait également réduire le besoin pour l'organe de réglementation d'adresser des demandes spéciales d'informations à l'industrie. Lorsqu'il y est tenu, ces demandes doivent alors être parfaitement expliquées et justifiées.



En définitive, Transports Canada est responsable devant le gouvernement du Canada et le public de la sécurité du système ferroviaire national et c'est la raison pour laquelle le Ministère doit être au cœur des efforts visant à mieux comprendre et interpréter les données et à les traduire en politiques, en programmes et en règlements qui font progresser la sécurité ferroviaire.

Le BST doit poursuivre son mandat qui consiste à enquêter sur les accidents et à en rendre compte, mais il n'est pas nécessaire qu'il recueille des données sur les accidents ferroviaires; c'est à l'organe de réglementation d'assumer ce rôle. D'autres pays séparent ces deux rôles, au motif qu'il faut préserver la neutralité de l'organisme d'enquête. Il n'est pas nécessaire qu'un tel organisme prenne part à la collecte et à l'analyse des données qui alimentent le processus de réglementation.

Comme exemples d'autres administrations où la collecte et l'analyse des données sont beaucoup plus évoluées qu'au Canada, il faut mentionner le Rail Safety and Standards Board (RSSB) du Royaume-Uni et l'Office of Safety Analysis de la Federal Railroad Administration (FRA) des États-Unis.

La FRA tient une base de données sur son site Web pour mettre les données sur la sécurité ferroviaire à la disposition d'un vaste auditoire qui englobe le personnel de la FRA, les compagnies de chemin de fer, les organismes de recherche et de planification et le public. Près de 700 chemins de fer fournissent des données à la FRA et les requêtes peuvent remonter 10 ans en arrière ou même plus pour connaître les tendances. Un segment de la base de données est sécurisé et n'est accessible qu'au personnel de la FRA. Les visiteurs de ce site Web public ont accès à tout un éventail de données sur la sécurité ferroviaire qui traitent des accidents et des incidents. Par exemple, on y trouve des données sur les accidents par compagnie de chemin de fer, par État, par nombre d'inspections ainsi que des données sur les accidents aux passages à niveau rail-route. Les utilisateurs peuvent télécharger toute une diversité de fichiers dans la base de données de sécurité, commander des publications et visionner des données statistiques d'actualité sur la sécurité ferroviaire. La FRA et les intervenants collaborent pour apporter des changements à la base de données et les changements proposés doivent franchir le processus d'avis de projet de réglementation avant que les changements ne soient définitivement adoptés.

Le National Transportation Safety Board (NTSB) des États-Unis, qui est analogue au Bureau canadien de la sécurité des transports, mène des enquêtes sur les accidents de transport, notamment sur les accidents ferroviaires. Les rapports finals sur les accidents du NBST prenaient environ deux ans avant d'être publiés, mais le Bureau a depuis réduit ce délai à 15 mois et il vise un délai de 12 mois. Les rapports factuels rédigés par les enquêteurs du NTSB sont généralement accessibles au public dans les six mois qui suivent un accident. Le NBST n'enquête pas sur les accidents évités de justesse; pas plus qu'il ne recueille de données sur les accidents ferroviaires.

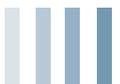
Le RSSB est une entreprise à but non lucratif qui appartient aux principaux intervenants de l'industrie du transport ferroviaire au Royaume-Uni, et il est indépendant de toute compagnie de chemin de fer. Il a pour mission de diriger et de faciliter les travaux de l'industrie afin d'améliorer continuellement le bilan des compagnies de chemin de fer sur le plan de la santé et de la sécurité et de faciliter l'atténuation des risques pour les voyageurs, les employés et le public. Il publie chaque année un rapport sur le bilan de sécurité qui analyse, mesure et fait connaître le bilan de sécurité de l'industrie et contient une analyse statistique détaillée de tout un éventail d'indicateurs de rendement. La Rail Accident Investigation Branch est un organisme indépendant distinct au Royaume-Uni qui enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires. Le principal organe de réglementation est l'Office of Rail Regulation, dont la fonction primordiale est de réglementer le réseau ferroviaire national.

Le Canada aurait sans doute intérêt à étudier ces administrations et d'autres pour ce qui est des enquêtes sur les accidents, des méthodes et des activités de collecte des données et des façons dont ils mesurent le bilan de sécurité des compagnies de chemin de fer.

RECOMMANDATION 25

Transports Canada devrait être chargé de recueillir des données sur la sécurité ferroviaire et s'assurer que les besoins des organismes gouvernementaux sont satisfaits et qu'il n'y a ni redondance ni confusion pour les entités et les intervenants chargés d'établir des rapports. Il devrait y avoir un calendrier régulier pour l'établissement des rapports et les demandes ou requêtes spéciales doivent être accompagnées des motifs qui les justifient et leur nombre devrait être maintenu au plus bas niveau.

Le fondement d'une base de données quelconque consiste à recueillir les données voulues qui seront soumises à une analyse et qui produiront des interprétations utiles visant à répondre aux questions sous-jacentes. En l'occurrence, l'objectif est la sécurité ferroviaire et le désir de surveiller et de constamment améliorer le bilan de sécurité. Pour évaluer le bilan de sécurité d'une entreprise ou d'une branche d'activités, il faut un « éventail de mesures » judicieusement choisies. Les données peuvent provenir de diverses sources; aussi est-il important de comprendre d'emblée l'objectif, les indicateurs de rendement qui sont à la fois importants et utiles et la façon de recueillir et d'analyser les informations. Dans le milieu de la sécurité ferroviaire qui intéresse à la fois des entreprises privées et des entités responsables de la sécurité publique, la collaboration et l'action concertée sont nécessaires pour atteindre ce but commun.



Le rapport de l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* de 1994, *Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, soulignait le besoin d'une collaboration entre l'organe de réglementation et l'industrie pour évaluer les données nécessaires et recueillir et analyser les données afin d'élaborer des normes de rendement utiles pour que l'organe de réglementation puisse s'acquitter de son rôle et que l'industrie puisse être tenue responsable de ses plans de sécurité.

L'*Examen de la sécurité ferroviaire* de 1998 a révélé que « les données actuelles et leur analyse ne constituent pas une base suffisante pour déterminer les influences passées sur la sécurité ou pour prévoir le bilan de sécurité futur », et « les données sur les systèmes de gestion de la sécurité ferroviaire, importantes pour évaluer l'état de santé du système, ne sont pas déclarées à Transports Canada ni recueillies par le Ministère ». En outre, « l'analyse effectuée sur les données existantes est plutôt limitée en raison de la pénurie de ressources », et « les recherches sur les questions de sécurité sont également limitées ».

En dépit des observations et des recommandations préalables, il semble à ce jour que peu de mesures aient été prises pour établir ce fondement crucial. À notre avis, la sécurité ferroviaire ne peut progresser si l'on ne peut pas compter sur des données précises, solides et ponctuelles. Comme nous l'avons déjà vu, à part quelques rares cas, la sécurité ferroviaire ne s'améliore généralement pas au niveau nécessaire, surtout lorsqu'on parle des déraillements en voie principale et des accidents hors d'une voie principale. Il est donc vivement conseillé d'adopter une approche axée sur la collaboration entre les organes de réglementation et l'industrie pour déterminer les données nécessaires. En tant qu'organe de réglementation responsable, Transports Canada doit s'attaquer aux problèmes de collecte et d'analyse des données, notamment à la gamme et au type de données nécessaires, à la fiabilité des données, aux facteurs de normalisation, à la saisie et à l'utilisation des données non exploitées sur la sécurité ferroviaire, de même qu'à l'établissement de nouvelles mesures des résultats de l'industrie.

RECOMMANDATION 26

Transports Canada devrait de toute urgence mettre en place un solide programme de collecte et d'analyse de données pour mesurer le bilan de sécurité des chemins de fer et il faudrait lui fournir les ressources nécessaires à cette tâche.

Les organismes gouvernementaux doivent prendre bien soin de ne pas surcharger l'industrie en l'obligeant à produire des rapports multiples ou redondants. La présentation des données doit être aussi simple que possible. Les rapports sur support papier manquent d'efficacité, ils peuvent donner lieu à des erreurs de transcription et il faut les éliminer dans la mesure du possible. Une base de données exhaustive sur la sécurité ferroviaire devrait permettre d'atteindre un certain nombre d'objectifs et de supprimer certains des problèmes mentionnés plus haut. La constitution d'une base

de données sécurisée, accessible aux intervenants « autorisés » sur une base partagée et autorisant l'établissement automatique de rapports et leur actualisation avec un accès en direct, devrait répondre aux besoins des entités gouvernementales et de l'industrie. On prévoit également de créer un volet « accès du public » pour extraire les données.

RECOMMANDATION 27

Une base de données électronique sécurisée devrait être constituée pour permettre la présentation électronique des données sur la sécurité ferroviaire par les compagnies de chemin de fer.

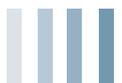
Lorsque survient un accident ferroviaire, il faut aviser de nombreuses entités. Les compagnies de chemin de fer possèdent des listes actualisées des entités fédérales, provinciales, locales et privées à contacter, tout comme les plans d'intervention d'urgence des organismes locaux et provinciaux. Le fait de rendre compte immédiatement des accidents est important pour préparer une intervention suffisante le plus vite possible. À l'heure actuelle, les rapports sur les accidents ferroviaires ne sont pas centralisés, comme c'est le cas des accidents concernant le transport de marchandises dangereuses¹³.

Afin de se faire un tableau exhaustif des accidents ferroviaires, il est préférable que tous ces accidents soient signalés à un lieu central qui pourra aviser d'autres ordres de gouvernement et d'autres organismes. Comme nous le verrons plus en détail au chapitre 8, il faut améliorer la coordination des interventions en cas d'accident ferroviaire qui peut intéresser de nombreuses entités, depuis les secouristes comme les services locaux d'incendie, d'ambulance et de police jusqu'aux organismes nationaux et provinciaux.

RECOMMANDATION 28

Transports Canada, avec le concours d'autres ministères et organismes, devrait créer un système d'établissement de rapports à guichet unique pour rendre compte immédiatement des accidents et diffuser ces données à tous les ordres de gouvernement et aux organismes.

¹³ Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, CANUTEC est le centre de déclaration des accidents concernant des marchandises dangereuses.



Alors que certaines données sur la sécurité des compagnies de chemin de fer de compétence provinciale sont recueillies par le BST, elles ne se reflètent pas dans les statistiques publiées par le BST. Les données du BST ne peuvent donc pas refléter le bilan de l'industrie du transport

ferroviaire dans son ensemble. Cela ne suffit pas à l'organe de réglementation pour se faire un tableau exact de la sécurité ferroviaire au Canada. Comme nous l'avons déjà vu, il serait utile que la Direction générale de la sécurité ferroviaire surveille la sécurité en général – ce qu'elle ne peut pas faire actuellement en raison des données partielles recueillies par elle-même ou par le BST. La Direction générale de la sécurité ferroviaire doit devenir un centre de traitement des données chargé de recueillir et d'évaluer également les données sur la sécurité des compagnies de chemin de fer de compétence provinciale.

L'ajout des données provinciales devrait améliorer la détermination des problèmes de sécurité pour l'industrie ferroviaire au Canada et plus particulièrement pour l'industrie des compagnies d'intérêt local. (TRADUCTION)

Mémoire du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, page 6.

L'organe de réglementation doit se faire un tableau de l'ensemble du réseau ferroviaire, en particulier lorsqu'il y a des droits de circulation et des accords conclus entre les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale et de compétence provinciale et que les compagnies de chemin de fer de compétence provinciale circulent sur des voies de compétence fédérale. Compte tenu du fait que le gouvernement fédéral n'exerce pas son pouvoir sur tous les chemins de fer du Canada, Transports Canada doit collaborer avec les instances provinciales et territoriales responsables des activités ferroviaires, idéalement par le biais du Groupe de travail fédéral-provincial de la sécurité ferroviaire dont on a parlé plus tôt. Ensemble, ils devront envisager un programme permettant de saisir les données provinciales sur la sécurité ferroviaire et d'en rendre compte pour surveiller et comprendre la sécurité ferroviaire nationale de manière plus exhaustive.

RECOMMANDATION 29

Transports Canada devrait collaborer avec les provinces pour constituer une base de données complète, contenant des données sur la sécurité des chemins de fer de compétence provinciale et de compétence fédérale.

Les pouvoirs de collecte de données d'un inspecteur de la sécurité ferroviaire lui sont conférés par l'article 28 de la *LSF*. Pour assurer le respect de la *Loi*, des règlements, des règles et des ordonnances, les inspecteurs peuvent « procéder à toute inspection » qui peut obliger un chemin de fer « à produire des documents nécessaires à l'inspection » et peuvent photocopier ou saisir des biens afin d'assurer l'administration et l'application de la *Loi*. Cet article de la *Loi*, tel qu'il est actuellement rédigé, limite la capacité de l'inspecteur à remplir entièrement et avec efficacité les fonctions

nécessaires pour que le Ministère puisse surveiller et évaluer le degré de conformité de l'industrie. Au lieu d'avoir à se rendre sur les lieux d'un accident, l'inspecteur de la sécurité ferroviaire devrait pouvoir solliciter des renseignements en vertu de cet article depuis n'importe quel endroit pour qu'ils lui soient transmis par voie électronique, s'ils existent sur ce genre de support.

L'objectif n'est pas d'alourdir la charge de travail des chemins de fer ou d'insister pour que les copies papier des documents soient converties sous forme électronique, mais plutôt de faciliter les demandes raisonnables émanant des inspecteurs de la sécurité ferroviaire dans l'exercice de leurs fonctions. Des renseignements commercialement sensibles ne sont normalement pas exigés, mais, s'ils le sont, ils peuvent être protégés par Transports Canada aux termes des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Une réponse donnée dans les délais par la compagnie de chemin de fer constitue également un impératif important qui permet à un inspecteur d'exercer ses fonctions. L'objet de ces modifications proposées est de rationaliser leur travail. Elles n'ont pas pour but d'autoriser les inspecteurs à présenter un plus grand nombre de demandes spéciales de données, vu que celles-ci seront sans doute réduites par la création d'un impératif régularisé de déclaration des données dont il est question dans les recommandations qui précèdent.

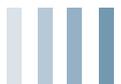
RECOMMANDATION 30

Il faudrait modifier l'article 28 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour qu'il énonce clairement que :

- l'inspecteur de la sécurité ferroviaire, dans l'exercice d'une fonction de vérification ou d'inspection, peut exiger que quiconque lui fournisse des renseignements ou des copies de documents existants sur n'importe quel support (électronique ou papier) prescrit;
- la demande peut être adressée depuis n'importe quel lieu en ce qui concerne les documents stockés dans n'importe quel autre lieu;
- l'entité réglementée doit fournir les renseignements ou les documents demandés dans les délais prescrits.

6.4 ANALYSE DES DONNÉES

La façon dont les données sur la sécurité ferroviaire seront analysées, quels indicateurs revêtent de l'importance et la façon dont le bilan sera évalué sont des questions qu'il faut se poser dans le cadre du processus qui consiste à déterminer les informations et les données de base qu'il y a lieu de recueillir. Ces questions doivent être envisagées dans un esprit de collaboration entre l'industrie et les entités gouvernementales désireuses de comprendre et de faire progresser la sécurité ferroviaire – s'assurant ainsi



que la collecte et l'analyse des données ne sont pas des activités distinctes lorsqu'on planifie un système informatique solide. Il est indispensable de déterminer dès le début du processus la façon dont les données brutes seront utilisées pour aboutir à des mesures utiles du rendement, des tendances et des comparaisons. Au lieu de compter sur les données qui ont toujours été recueillies, il faut concevoir de nouvelles mesures du rendement, des indicateurs de comparaison et des indicateurs avancés et les mettre en place en vertu d'un effort de collaboration.

Lors de l'élaboration de normes de rendement, la Direction générale de la sécurité ferroviaire pourrait y avoir recours pour juger du respect global des règlements, des règles et des normes sur la sécurité ferroviaire et ainsi être en mesure de cibler les inspections de sécurité de première ligne et les vérifications des SGS. Ces normes pourront également servir à déterminer là où il faut apporter des changements aux règlements et aux règles existants et à déterminer si la sécurité ferroviaire s'améliore. Le passage à des normes de rendement devrait se traduire en définitive par un moins grand nombre de règles et de règlements prescriptifs et par une plus grande dépendance à l'égard des SGS. L'établissement de cibles reposant sur de solides mesures du rendement profite à la fois à l'organe de réglementation et à l'industrie en ce sens que ces cibles représentent les objectifs à atteindre. La mesure d'un processus de gestion est essentielle à l'amélioration continue.

Les mesures existantes ont toujours été axées sur des résultats couramment exprimés sous forme d'accidents et de blessés – c'est-à-dire des mesures réactives face aux événements du passé plutôt que des mesures prospectives (c.-à-d. des indicateurs avancés), comme celles qui sont utilisées dans les affaires (prévisions des ventes, rendement du capital investi ou bénéfices escomptés). Des mesures, à la fois réactionnelles et proactives, qui reflètent l'étendue de l'industrie du transport ferroviaire sont nécessaires pour bien comprendre le bilan de sécurité. Des mesures intelligemment conçues devraient être acceptées par ceux qui prennent part à l'activité évaluée et ceux qui doivent utiliser ces mesures, en plus de leur être utiles. Elles doivent être simples, ne pas prêter à confusion, être compréhensibles, répétables et objectives. Elles doivent également pouvoir témoigner de certaines tendances, être rentables sur le plan de la collecte des données et fournir des renseignements ponctuels aux décideurs.

En termes économiques, un indicateur avancé est un facteur mesurable qui change avant que l'économie ne se mette à suivre une tendance particulière, et il contribue à prévoir les changements dans l'économie¹⁴. Dans le domaine de la sécurité ferroviaire, la détermination des indicateurs avancés est d'autant plus difficile que de nombreuses variables touchent la sécurité ferroviaire, notamment les dépenses d'investissement, les horaires de travail des employés et les heures supplémentaires, la qualité de la formation des employés, les voies et les matériels utilisés et les conditions météorologiques.

¹⁴ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., case 9.1.

Il devrait néanmoins être possible de cerner certains indicateurs avancés qu'il y a lieu de suivre pour être plus prédictifs et proactifs au sujet de la sécurité ferroviaire.

Par exemple, les dépenses d'investissement dans l'infrastructure des voies et les données sur l'inspection des voies peuvent être corrélées aux accidents et aux incidents qui ont un rapport avec l'état des voies. Les accidents ferroviaires attribuables à une erreur humaine profiteront sans doute de l'analyse du volume et de la qualité de la formation dispensée aux exploitants, de leur connaissance des règles et de l'observation des comportements dangereux. L'examen des données sur les accidents évités de justesse et les incidents présente le même potentiel. Pour déterminer s'il existe un lien étroit entre les données recueillies et l'indicateur avancé, il faudra engager des ressources. L'élaboration de certains indicateurs avancés doit être envisagée parallèlement à d'autres activités de mesure du rendement que nous avons suggérées. Les évaluations comparatives et l'analyse des tendances revêtent une importance vitale pour maintenir et améliorer la sécurité ferroviaire et doit donc être abordée à la fois par l'organe de réglementation et par l'industrie comme tâche à « valeur ajoutée ».

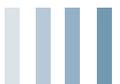
Des statistiques utiles et à jour sont indispensables à tous les intervenants pour procéder à l'évaluation des risques pour la sécurité et prendre des décisions sur l'application des règlements. [...] Les statistiques du BST présentent des limites en ce qui concerne l'évaluation judicieuse du bilan de sécurité et des risques pour la sécurité. (TRADUCTION)

Association des chemins de fer du Canada, *Mémoire de l'ACFC au Comité* (février 2007), page 17.

Nous sommes persuadés que la Direction générale de la sécurité ferroviaire doit créer un puissant bureau centralisé d'analyse des données sur la sécurité ferroviaire qui intégrera les données émanant de sources comme les vérifications régionales et nationales, les SGS, les inspections et les évaluations, les enquêtes sur les accidents ferroviaires, les rapports du coroner,

les compagnies de chemin de fer et les plaintes du public. La base de données appelée Passerelle intégrée de la sécurité ferroviaire (PISF) est un point de départ naturel, mais, pour assumer ce rôle élargi, la Direction générale a besoin d'effectifs suffisants et qualifiés. Les données pourront alors faire l'objet de nombreux échanges à l'extérieur de la Direction générale avec le BST, d'autres segments de Transports Canada, les instances provinciales, l'industrie et le public.

Comme nous l'avons déjà mentionné, en 1994, les auteurs de *Sur la voie* et de *l'Examen de la sécurité ferroviaire* de 1998 ont recommandé que l'organe de réglementation s'acquitte de son rôle en tant qu'organisme de surveillance et de vérification en recueillant et en analysant des données et en établissant des indicateurs de rendement afin de mesurer le succès. Pour l'heure, nous constatons une impasse entre l'organe de réglementation et l'industrie pour ce qui est de déterminer les renseignements nécessaires et la façon de les saisir et de les échanger. L'industrie est d'avis qu'il y a trop de demandes d'informations spéciales qui émanent de Transports Canada — requêtes



contestables quant au rôle de l'organe de réglementation. En revanche, Transports Canada a le sentiment d'avoir droit à tous les renseignements dont il estime avoir besoin en vertu de la *LSF*.

Les parties doivent dépasser ces points de vue et examiner le besoin d'informations dans une optique plus holistique, axée sur la rigueur et la prévisibilité. Un effort commun s'impose pour concevoir une méthode nationale systématique de collecte et d'analyse des données, fondée sur la transparence, la confiance et le sentiment d'un objectif commun. Pour réussir, la tâche ne doit pas s'enliser pour cause de positions inébranlables ou faute d'une date de parachèvement précise.

La *LSF* confère au gouverneur en conseil le pouvoir, aux termes de l'article 37 (Garde et conservation des registres concernant la sécurité), d'établir des règlements au sujet de la fourniture au ministre des renseignements nécessaires à l'évaluation du rendement du point de vue de la sécurité et à la prédiction des variations dans ce domaine. L'organe de réglementation ne s'est pas prévalu de cette disposition de la Loi, car il n'y a pas de règlements en place. Comme nous l'avons déjà vu, des prescriptions mûrement réfléchies sur un ensemble complet de données à même de produire des renseignements utiles et des indicateurs de rendement sur l'état de la sécurité ferroviaire au Canada seraient bénéfiques.

Les compagnies de chemin de fer sauraient ainsi ce qu'on attend d'elles et pourraient répondre aux demandes d'informations ordinaires au lieu de réagir aux demandes d'informations spéciales. Les compagnies établiraient des cibles plus précises en vue d'améliorer la sécurité, et l'organe de réglementation pourrait évaluer leurs progrès, mesurer l'impact de ses actions de manière plus scientifique par une analyse des tendances et apporter les correctifs nécessaires au niveau du système. En outre, la Direction générale de la sécurité ferroviaire serait en meilleure posture pour cibler les inspections, mener des vérifications et justifier avec plus d'efficacité les décisions sur l'établissement de règles et de règlements. L'article 37 est peut-être la meilleure façon d'enchâsser les impératifs relatifs à la collecte et à l'analyse des données.

Comme nous l'avons recommandé plus haut, Transports Canada doit de toute urgence mettre en place un solide programme pour mesurer le bilan de sécurité ferroviaire et se concentrer sur l'analyse des tendances, l'atténuation des risques et l'élaboration de stratégies pour remédier aux secteurs problématiques. Comme en témoignent certains programmes ciblés comme Direction 2006 et un vigoureux régime de transport des marchandises dangereuses, on a enregistré une baisse des accidents aux passages à niveau et des événements ferroviaires concernant des marchandises dangereuses. Tout porte à croire que ce même objectif peut être appliqué à la sécurité ferroviaire avec des résultats analogues. Quant à la collecte des données, la mise en place de mesures de rendement et d'analyse des données nécessite une approche concertée entre l'organe de réglementation et l'industrie pour s'entendre sur des résultats utiles et les atteindre.

RECOMMANDATION 31

Transports Canada devrait jouer un rôle plus dynamique dans l'analyse des tendances et les évaluations comparatives du rendement des compagnies de chemin de fer. Pour cela, il faudrait adopter une approche concertée avec les intervenants du gouvernement et de l'industrie afin de mettre en place des mesures utiles d'évaluation des risques et du bilan de sécurité. À cette fin, Transports Canada doit collaborer avec les intervenants pour :

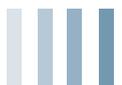
- définir ce qu'il faut comme données;
- concevoir des mécanismes d'établissement de rapports et d'échange de données;
- élaborer des règlements prévoyant que l'industrie doit déclarer des données et des mesures de rendement;
- publier les résultats du bilan de sécurité.

6.5 DIFFUSION D'INFORMATIONS

La diffusion d'informations sur la sécurité au public est une fonction importante du gouvernement, à la fois du point de vue de la responsabilisation et de la transparence et pour faire progresser la sécurité. Le fait de prouver la sécurité du transport ferroviaire à tous les intervenants, surtout lorsqu'un si grand nombre de petites et de grandes collectivités sont traversées par des lignes de chemin de fer qui transportent toutes sortes de marchandises, contribue à réfuter les allégations dans les médias de la dangerosité du système, ce qui peut se produire après un accident ferroviaire ou une série d'accidents spectaculaires. D'autre part, si les membres du public jugent qu'un système est dangereux, ils peuvent se mobiliser davantage et participer à l'élaboration des politiques publiques.

Dans le contexte de la sécurité ferroviaire, la diffusion d'informations désigne à la fois la diffusion régulière de données statistiques et de données sur le rendement, et l'établissement de rapports sur les causes de certains accidents. Pour l'heure, le BST est le principal organisme qui diffuse des données sur les accidents et des rapports d'enquête sur les accidents. Si on donne suite à nos recommandations visant l'élargissement du rôle de l'organe de réglementation, Transports Canada sera alors chargé de fournir régulièrement des données statistiques sur la sécurité ferroviaire à tous les Canadiens. Le BST poursuivra son rôle actuel, qui consiste à préparer et à publier des rapports d'enquête sur les accidents.

Il faut également fournir au public des renseignements factuels, fiables et impartiaux sur les accidents ferroviaires le plus vite possible, pour prévenir les craintes ou les malentendus sur ce qui s'est passé. Cela vaut mieux que l'incertitude, qui incite



les médias à se perdre en conjectures et qui exagèrent fréquemment l'importance d'événements pris individuellement. Le fait d'attendre des mois ou même des années avant qu'un rapport officiel d'enquête ne soit publié est loin de servir l'intérêt public. Bien que les rapports d'enquête détaillés soient fort utiles et qu'ils doivent être maintenus, il faut que le BST publie des déclarations factuelles le plus vite possible après tous les accidents graves (p. ex. ceux qui font des morts/blessés graves, qui causent des dégâts à l'environnement, qui piquent l'intérêt du public ou qui se sont produits dans des circonstances inhabituelles) à la manière des mémoires sur les accidents publiés par le National Transportation Safety Board des États-Unis.

La diffusion de renseignements utiles sur la sécurité ferroviaire et le bilan de sécurité, notamment de rapports sur le bilan des différentes compagnies de chemin de fer, contribue à la transparence et à la responsabilisation de l'industrie du transport ferroviaire et de l'organe de réglementation et permet d'améliorer la sécurité. Il ne devrait pas être difficile de rendre compte publiquement du bilan de chaque compagnie si les données sont traitées avec rigueur, qu'elles sont fiables et qu'elles ont un sens, et si l'organe de réglementation et l'industrie se sont entendus sur les paramètres et les protocoles d'établissement des rapports. L'opinion publique peut souvent aboutir à des actions positives au sujet de la sécurité lorsque les principaux responsables s'efforcent d'apporter les améliorations nécessaires.

Les rapports sur les activités d'application de la loi et sur certaines infractions suffisamment graves pour menacer le public ou l'environnement doivent être rendus publics. Transports Canada publie déjà des données au sujet de plusieurs des autres modes de transport sur les mesures d'application de la loi et de conformité. Ces données portent sur les amendes infligées aux pollueurs du milieu marin et aux compagnies aériennes et elles précisent quand certains certificats d'exploitation aérienne ont été suspendus. Le Comité est d'avis que la sécurité publique est renforcée lorsque ces données sont diffusées à un vaste auditoire et qu'il ne faut pas négliger l'influence de l'opinion publique sur la sécurité ferroviaire.

RECOMMANDATION 32

Pour s'assurer que le public est mis au courant des problèmes de sécurité ferroviaire, le gouvernement devrait publier :

- **dès que possible, des données purement factuelles sur tout accident ferroviaire grave;**
 - **des données sur le bilan de sécurité ferroviaire (y compris des données par compagnie);**
 - **des données sur les mesures d'application de la loi.**
-

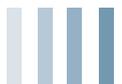
L'industrie craint que, si elle fournit des renseignements au gouvernement, ces renseignements ne soient assujettis aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et ne soient accessibles aux membres du public qui en font la demande. Même s'il est vrai que les renseignements recueillis par Transports Canada tombent sous le coup de la *Loi*, celle-ci prévoit certaines protections pour les renseignements relatifs à des tiers¹⁵. Parmi les principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, il y a la transparence et la responsabilisation. Le Comité s'oppose vivement à toute tentative d'utilisation de la *Loi* pour empêcher que des problèmes de sécurité ne soient soumis à l'examen scrupuleux du public, étant donné que, pour améliorer la sécurité ferroviaire, il n'est pas question de garder le secret sur certaines données, mais plutôt d'agir dans la transparence et la responsabilisation.

En même temps, nous croyons savoir que certaines données recueillies par le BST et par la Direction générale de l'aviation civile de Transports Canada peuvent être interdites de divulgation par une loi ou un règlement pour les besoins de mener une enquête approfondie. Nous comprenons le point de vue de l'industrie selon lequel seuls les renseignements nécessaires à l'administration et à l'application de la *LSF* doivent être recueillis par l'organe de réglementation, et qu'il peut y avoir des cas qui justifient leur protection une fois qu'ils ont été recueillis et qu'ils sont en la possession du gouvernement. Transports Canada, comme l'industrie du transport ferroviaire, doivent examiner cette question et éclaircir les droits et les obligations de chaque partie.

RECOMMANDATION 33

De concert avec l'industrie, Transports Canada devrait déterminer si et dans quelle mesure les renseignements fournis par une compagnie de chemin de fer aux termes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* devraient être considérés comme des renseignements confidentiels.

¹⁵ « Tiers » Dans le cas d'une demande de communication de document, personne, groupement ou organisation autres que l'auteur de la demande ou qu'une institution fédérale », *Loi sur l'accès à l'information* (L.R., 1985, ch. A-1), art. 3. Les dispositions relatives à la façon dont les institutions gouvernementales doivent traiter les renseignements de tiers sont énoncées à l'article 20 de la *Loi*.



CHAPITRE 7

QUESTIONS DE VOISINAGE

Au cours des consultations pancanadiennes du Comité, celui-ci a été directement exposé à un exemple flagrant des risques que présente le voisinage entre les trains et les êtres humains. Nous rendant de Calgary à Edmonton à bord d'une voiture TEST du CFCP, nous nous sommes arrêtés brièvement près d'un passage à niveau à Wetaskiwin (Alberta), où il y a des écoles et des quartiers résidentiels et commerciaux des deux côtés des voies de chemin de fer. C'était le milieu



Wetaskiwin (Alberta), avril 2007

de l'après-midi, l'heure où les élèves sortent de l'école. Soudainement, nous avons vu un jeune garçon, âgé de 10 ans au plus, avec sa bicyclette et son sac à dos, qui cherchait à s'introduire sous un wagon-citerne d'un train de marchandises qui attendait que la voie principale se dégage. Un automobiliste qui attendait a alors klaxonné et un cheminot est arrivé pour réprimander le garçon. Pendant ce temps, tandis que nous observions cette scène horrifiés, un garçon plus âgé a délaissé un groupe d'enfants qui attendait au passage à niveau et a enjambé l'attelage entre deux wagons quelques secondes avant que le train ne se remette en marche. Nous avons appris que ce type d'incident survient quotidiennement pour les chemins de fer.

Cette quasi-tragédie décrite ci-dessus nous rappelle constamment l'un des principaux objectifs de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* – promouvoir et assurer la sécurité du public. Cela nous a prouvé sans équivoque que l'empiétement des nouveaux aménagements à proximité des voies de chemin de fer, conjugué à l'augmentation de la circulation routière et du trafic ferroviaire, aboutit à une augmentation des interactions des gens et des trains et à des questions de voisinage inévitables. Nous sommes néanmoins convaincus que ces questions peuvent être au moins partiellement résolues par de bonnes approches communautaires de la part des compagnies de chemin de fer et par le renforcement des programmes d'éducation et de collaboration du public.

7.1 NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS À PROXIMITÉ DES PROPRIÉTÉS FERROVIAIRES

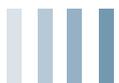
Tout au long du XIX^e siècle, de nombreuses localités du Canada se sont développées autour des voies ferrées, qui les reliaient au reste du pays et du monde. Au siècle suivant, pour des raisons démographiques et économiques, ces localités ont pris de l'expansion et de nombreux chemins de fer ont déplacé leurs gares de triage et leurs installations d'exploitation loin des centres-villes peuplés. Vers la fin du XX^e siècle, un nombre croissant de développements résidentiels et commerciaux ont été bâtis dans le voisinage immédiat des propriétés ferroviaires, à la fois au cœur des villes et dans les zones périphériques. Cette tendance persiste de nos jours. Dans certains cas, comme nous en avons été les témoins bien involontaires, ce développement peut aboutir à l'aménagement d'un quartier résidentiel d'un côté de la voie ferrée et à la construction d'écoles ou d'installations récréatives de l'autre, en dépit des préoccupations manifestes pour la sécurité que suscitent les passages à niveau et les intrusions.

Les habitants de ces nouveaux aménagements ne se plaignent pas seulement de la sécurité des passages à niveau et de la vitesse des trains qui traversent leurs localités, mais également de l'obstruction des passages à niveau, des nuisances acoustiques, de la pollution et des vibrations provoquées par les trains et les gares de triage, sans oublier la quantité de marchandises dangereuses transportées à bord des trains à travers des secteurs densément peuplés. Le Comité a reçu de nombreux mémoires sur ces questions de la part d'habitants de municipalités urbaines et rurales.

7.1.1 Procédure actuelle des nouveaux aménagements

La question des nouveaux aménagements à proximité des chemins de fer est un défi intergouvernemental, étant donné que la planification de l'affectation des terres et leur aménagement relèvent des responsabilités des provinces et des municipalités, alors que les principaux chemins de fer et leurs emprises sont réglementés par le gouvernement fédéral. Il n'existe pas de protocoles homogènes de consultation ou d'instruments d'appel sur l'affectation des terres au Canada, et les procédures provinciales et municipales de zonage des terres et de permis varient considérablement. En vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* [paragr. 8(1)], une compagnie de chemin de fer doit donner un avis d'un projet de construction d'installations ferroviaires aux propriétaires des terrains attenants et à la municipalité. Par contre, les municipalités et les promoteurs ne sont pas tenus de donner un avis de même nature aux compagnies de chemin de fer lorsqu'ils envisagent la construction d'un nouveau complexe à proximité des lignes de chemin de fer.

À quelques exceptions près, les chemins de fer sont dépourvus de pouvoirs au-delà de leur emprise ferroviaire et ils n'exercent aucun contrôle sur l'utilisation des terres par les propriétaires des terres attenantes. [...] [Un] organe de réglementation fédéral peut obliger un chemin de fer à répondre à une plainte de voisinage, mais n'a que peu



sinon aucun pouvoir sur [...] une administration municipale dont la planification maladroite peut avoir [...] abouti à l'utilisation incompatible des terres¹.

Quand nos municipalités interdiront-elles que de nouvelles maisons soient construites si près des voies de chemin de fer? (TRADUCTION)

Mémoire de Luba Lallouz.

Bon nombre des mémoires que nous avons reçus de la part des compagnies de chemin de fer, des municipalités, des provinces, des riverains touchés, des députés, des associations sectorielles et du grand public déploraient la

prolifération des nouveaux aménagements immobiliers à proximité des lignes de chemin de fer. Plusieurs municipalités ont exprimé le désir de voir s'instaurer une meilleure coordination entre les intérêts régionaux et les compagnies de chemin de fer pour minimiser les risques pour les personnes et pour l'environnement. Le district de North Vancouver, par exemple, a souligné le besoin de lignes directrices fédérales et de pouvoirs d'application afin d'atténuer les répercussions des activités ferroviaires sur les zones urbaines et la participation des municipalités à ce processus. La ville de Côte-Saint-Luc a mentionné le besoin de nombreuses consultations et d'un mécanisme de règlement des différends qui obligerait les municipalités et les chemins de fer à tenir des consultations sur les questions de planification, en affirmant que de plus en plus de pressions sont exercées par les promoteurs et les propriétaires fonciers privés pour créer des aménagements immobiliers le long des couloirs ferroviaires et dans le voisinage immédiat des gares de triage². La province du Manitoba a soulevé des questions de même nature :

Ensemble, ni la *Loi sur les transports au Canada* ni la *LSF* ne traitent suffisamment du paramètre de durabilité de l'exploitation ferroviaire, c'est-à-dire à quoi peut-on raisonnablement s'attendre dans l'optique de l'exploitation ferroviaire et de la planification et de l'aménagement des infrastructures quand on connaît les incidences que cela peut avoir sur la qualité de vie des citoyens et sur les collectivités et l'environnement³.
(TRADUCTION)

Nous avons appris que les municipalités et les promoteurs avertissent rarement les compagnies de chemin de fer lorsque des terrains attenants à leurs emprises sont subdivisés ou destinés à un aménagement. Un rapport du Centre de développement des transports (CDT) de 2007 consacré à la sécurité aux passages à niveau privés aborde également cette question :

¹ CN, « La sécurité ferroviaire dans la collectivité », *Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (27 juin 2007), page 17.

² Ville de Côte-Saint-Luc, *Mémoire de Dida Berku, conseiller municipal de Côte-Saint Luc* (juin 2007).

³ Ministère de l'Infrastructure et des Transports du Manitoba, *Mémoire présenté au Comité consultatif sur la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007), page 4.

Il arrive que des terres soient vendues et que des lotissements soient construits sans autre accès qu'à travers les voies d'un passage à niveau privé existant. Les municipalités ont délivré des permis de construction sans s'assurer qu'il existait un accès légal aux nouveaux ensembles résidentiels. Une fois les maisons bâties, le passage à niveau est emprunté par tous les habitants du nouveau quartier et les services d'urgence doivent pouvoir l'emprunter; aussi est-il impossible de le fermer. [...] La chaussée ne relève pas des responsabilités de l'administration routière car il n'y a pas d'accord qui la régisse; c'est ainsi que le chemin de fer et le demandeur originel du passage à niveau deviennent responsables *de facto* d'un passage à niveau public⁴. (TRADUCTION)

Le Comité est néanmoins rassuré par certains faits récents. Plusieurs intervenants ont mentionné les nouvelles exigences de l'Ontario en matière de zones tampons. Les règlements établis en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario prescrivent que les chemins de fer doivent être avisés des plans officiels (et de leurs modifications), des plans de lotissement, des règlements de zonage et des consentements de séparer les terrains si une proposition concerne un terrain situé à moins de 300 mètres d'une ligne de chemin de fer⁵. Les chemins de fer peuvent examiner les documents et recommander des dispositions pour régler les problèmes éventuels de compatibilité dans l'utilisation des terres. Si les rajustements proposés par les chemins de fer pour résoudre ces questions ne sont pas incorporés dans le projet d'aménagement, les chemins de fer peuvent référer la question à la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

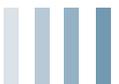
La démarche adoptée par l'Ontario autorise l'examen et le règlement des éventuels problèmes d'incompatibilité dans l'utilisation des terres avant que la question ne devienne un problème. Elle garantit également que les éventuels acheteurs de ces propriétés résidentielles sont dûment avisés de l'existence d'une telle situation⁶.

Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction, et l'Initiative sur les questions de voisinage entre les chemins de fer et les municipalités prise par l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) et la Fédération canadienne des municipalités (FCM) en est un autre. L'ACFC représente la plupart des compagnies de chemin de fer du Canada, alors que la FCM parle au nom de 1 653 administrations municipales qui ensemble représentent 90 % de la population canadienne. En 2003, l'ACFC et la FCM, moyennant l'appui de l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM), ont signé un protocole d'entente (PE) de trois ans sur les questions de voisinage –

⁴ Ron Stewart, Russell Brownlee, Matt Colwill et Shelagh MacDonald, IBI Group UMA/AECOM, *Inventaire et examen des facteurs de sécurité aux passages à niveau privés*, préparé pour le Centre de développement des transports de Transports Canada (février 2007), page 65.

⁵ *Plans officiels et modifications de plans officiels*, Règlement de l'Ontario 543/06, paragr. 3(9) 7, en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (L.R.O., 1990, ch. P.13).

⁶ CN, « La sécurité ferroviaire dans la collectivité », op. cit., page 18.



« afin d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie visant à réduire les malentendus et à éviter les différends inutiles que peuvent susciter les relations de voisinage entre les chemins de fer et les collectivités »⁷. Le PE a été reconduit pour deux autres années en janvier 2007. Cette initiative reconnaît le besoin d'améliorer les communications entre les divers intervenants, notamment les chemins de fer, les municipalités et les promoteurs.

En vertu de protocoles d'entente, les parties travailleront en collaboration sous l'égide du comité directeur en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie visant à réduire les malentendus et à éviter les différends inutiles que peuvent susciter les relations de voisinage entre les chemins de fer et les collectivités. Parmi les mesures qui seront prises, mentionnons l'élaboration de lignes directrices sur les questions de voisinage acceptées par tous, la sensibilisation accrue des différentes parties intéressées à l'importance d'une planification et d'une gestion efficaces et la rédaction un protocole de règlement des différends qui orienterait les parties en cause le cas échéant⁸.

Les lignes directrices sur les questions de voisinage visent entre autres à réduire les risques d'intrusions, à minimiser les effets des nuisances acoustiques et des vibrations et à ériger des zones tampons et des bermes adaptées. Un cadre de règlement des différends a également été créé, qui prévoit des comités consultatifs communautaires.

Suite à l'initiative prise par l'ACFC/FCM, la ville d'Edmonton a récemment adopté une modification de son règlement de zonage qui traite des ensembles résidentiels construits sur les terres attenantes aux emprises ferroviaires et qui établit des règlements pour régler les questions de sécurité, de sûreté, de nuisance acoustique, de vibrations et d'intrusions dans l'aménagement des terres attenantes aux installations ferroviaires à Edmonton.

Les récentes modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada* complètent le cadre de PE. Avant ces modifications, les citoyens qui étaient gênés par les nuisances acoustiques et les vibrations des chemins de fer pouvaient soit porter officiellement plainte à la compagnie, soit intenter des poursuites civiles devant les tribunaux. Aucun organe fédéral n'avait reçu pour mandat de régler les nuisances acoustiques et les vibrations des chemins de fer. Les nouvelles modifications de la *Loi* confèrent à l'Office des transports du Canada (OTC) le pouvoir de régler les plaintes sur les nuisances acoustiques et les vibrations qui résultent de la construction ou de l'exploitation de chemins de fer de compétence fédérale. L'OTC a également publié

⁷ Site Web sur les Questions de voisinage chemins de fer/municipalités, « À notre sujet – Initiative conjointe » : <http://www.proximityissues.ca/french/AboutJoint.cfm>

⁸ *Ibidem*.

des projets de lignes directrices qui établissent les mesures concertées que les parties doivent prendre avant que l'Office ne puisse ouvrir une enquête ou organiser une audience⁹. Les lignes directrices sont axées sur les éléments et les principes de voisinage, non pas sur des normes ou des seuils, et elles promeuvent les types de protocoles et les pratiques recommandées que contient le PE¹⁰.

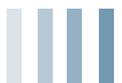
Nous sommes convaincus, à l'issue de nos consultations, qu'il faut améliorer et officialiser les communications entre les administrations municipales et les chemins de fer sur les répercussions sur la sécurité de l'utilisation des terres et des accès routiers à proximité des propriétés ferroviaires. Les rôles et responsabilités doivent être éclaircis et reconnus. Les municipalités et les propriétaires fonciers, notamment les chemins de fer, doivent amorcer de solides consultations aux étapes de conception et de planification de l'utilisation des terres et des installations non ferroviaires à proximité des lignes de chemin de fer. Les municipalités doivent s'assurer que les voies d'accès aux nouveaux lotissements passent par des passages à niveau publics existants, et elles doivent assumer la responsabilité des passages à niveau durant la phase de développement. Elles doivent également tenir compte des coûts d'entretien des passages à niveau à l'étape de la planification. Il se peut que les municipalités doivent exiger des promoteurs qu'ils absorbent les coûts d'amélioration des passages à niveau afin de tenir compte des nouvelles utilisations des terres¹¹.

En conclusion, il est de plus en plus nécessaire d'intégrer les questions de transport ferroviaire dans la planification de l'utilisation des terres pour s'assurer que des consultations suffisantes ont lieu entre le promoteur, la municipalité ou une autre administration locale et le chemin de fer au sujet des changements prévus de zonage et des utilisations des terres attenantes aux lignes de chemin de fer et aux gares de triage. Les solutions communes qu'autorisent ces consultations aboutissent à la notion d'un financement partagé de ces solutions. Il faut favoriser les occasions de promouvoir les partenariats dynamiques avec les administrations locales. Les infrastructures ferroviaires doivent être prises en compte dans la conception, le zonage et la planification des collectivités afin d'atténuer les chances de rapports néfastes entre les trains et les gens.

⁹ Site Web de l'Office des transports du Canada : http://www.cta-otc.gc.ca/rail-ferro/bruit-noise/consultation/a_f.html.

¹⁰ Association des chemins de fer du Canada, *Gestion des questions de voisinage et sensibilisation des collectivités au Canada*, mémoire présenté au Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (juillet 2007).

¹¹ IBI Group, *La sécurité aux passages à niveau privés*, op. cit., pages 65-66.



RECOMMANDATION 34

Il faudrait modifier la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour exiger des promoteurs et des municipalités qu'ils amorcent un processus de consultation avec les compagnies de chemin de fer avant de prendre une décision quant à des aménagements qui peuvent compromettre la sécurité ferroviaire.

7.2 SÉCURITÉ DES PASSAGES À NIVEAU

Un passage à niveau est l'endroit où une voie publique ou privée croise une voie ferrée ou une emprise ferroviaire. Les passages à niveau publics peuvent être dotés de systèmes de signalisation actifs (dont des barrières automatiques, des clignotants et des sonneries) ou de dispositifs de signalisation passifs (notamment des croix de Saint-André et d'autres panneaux de signalisation), selon des critères comme le débit de la circulation routière et ferroviaire. Les sauts-de-mouton (comme les ponts et les passages inférieurs) sont utilisés là où les débits de circulation sont particulièrement élevés ou aux endroits qui présentent des risques particuliers. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, la *Loi sur la sécurité ferroviaire* prévoit les règles et les règlements qui s'appliquent à tous les paramètres de la sécurité des passages à niveau ferroviaires, notamment la construction des passages, l'accès aux terrains ferroviaires et la régulation de la circulation automobile et piétonnière sur les abords routiers des passages à niveau ferroviaires. Alors que Transports Canada surveille la conformité des chemins de fer et que les compagnies de chemin de fer ont des programmes rigoureux d'inspection de la sécurité aux passages à niveau, la sécurité des passages à niveau est également une responsabilité que se partagent les autorités ferroviaires, la collectivité locale et les organismes de réglementation et d'enquête¹².

Tout débat sur l'utilisation des terres à proximité des chemins de fer doit porter sur l'important défi de la sécurité des passages à niveau. La vue de petits enfants se faufilant entre ces longs trains lourds au passage à niveau près de Wetaskiwin a été un rappel implacable aux yeux du Comité de l'importance et des dangers pour le public des croisements rail-route, surtout si l'on tient compte de l'augmentation de la densité de la circulation routière aujourd'hui et du nombre, de la longueur et de la vitesse des trains. Cela nous a rappelé également qu'un trop grand nombre d'accidents qui surviennent aux passages à niveau ou aux intrus ont pour cause principale le fait que les gens sous-estiment la vitesse et la distance des trains. Il peut falloir à un train plus d'une minute et jusqu'à deux kilomètres pour s'arrêter complètement¹³.

¹² Site Web de la Base d'informations sur les questions de voisinage chemins de fer/municipalités, op cit.

¹³ Association des chemins de fer du Canada, « Sécurité : les chemins de fer canadiens en tête en Amérique du Nord », *Document d'information sur la sécurité* (juillet 2007), page 3.

On recense près de 43 000 passages à niveau publics et privés de compétence fédérale et provinciale dans les collectivités de tout le Canada¹⁴; aussi n'est-il pas étonnant que la question de leur sécurité revête une telle importance pour les compagnies de chemin de fer, le gouvernement fédéral, les provinces, les municipalités, le grand public et d'autres. Nous avons entendu quantité d'opinions qui incitent à réfléchir dans toutes les régions du pays à la fermeture de passages existants, à la création de nouveaux passages et à la sécurité des passages à niveau en général. Les membres du public, les municipalités et les secouristes déplorent que les trains obstruent les passages à niveau pendant trop longtemps; quant aux municipalités, aux provinces et aux chemins de fer, ils ont des soucis au sujet du financement des améliorations de la sécurité aux passages à niveau.

D'autres pays reconnaissent l'importance des questions de sécurité aux passages à niveau. L'Australie, par exemple, s'apprête à déposer un texte législatif qui obligera les compagnies de chemin de fer et les administrations routières à collaborer ensemble à l'évaluation des risques des passages à niveau et à concevoir des mesures d'atténuation.

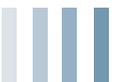
Aux États-Unis, où l'on dénombre plus de 250 000 passages à niveau publics et privés, les morts aux passages à niveau et attribuables aux accidents survenus à des intrus représentent 90 % de tous les décès dans le secteur du transport ferroviaire¹⁵. Dans le cadre de son Programme de sécurité aux passages à niveau rail-route et de prévention des intrusions, la Federal Railroad Administration (FRA) affecte 26 employés aux problèmes des passages à niveau et des cas d'intrusion. La FRA est responsable des questions des passages à niveau publics qui compromettent la sécurité routière, et elle administre la répartition des crédits fédéraux (220 millions \$US par an) afin d'éliminer les risques aux passages à niveau publics et privés soit en les fermant, soit en construisant des sauts-de-mouton, soit en installant des techniques de signalisation évoluées et par d'autres moyens¹⁶. Les crédits sont attribués aux états individuellement, qui décident alors de leurs priorités dans l'amélioration des passages à niveau, notamment la création ou la fermeture de certains passages. En outre, les compagnies de chemin de fer ont adopté des programmes dynamiques pour contribuer à prévenir les accidents aux passages à niveau. Par exemple, la BNSF Railway Company collabore de près avec les collectivités et les propriétaires terriens et elle a fermé plus de 3 500 passages à niveau publics et privés depuis 2000¹⁷.

¹⁴ Données fournies par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, novembre 2007. Pour les besoins de ce chapitre, les passages à niveau de ferme sont inclus dans les passages à niveau privés.

¹⁵ Federal Railroad Administration des États-Unis, Highway-Rail Crossing & Trespassing Safety Initiative, <http://www.fra.dot.gov/us/Content/808>.

¹⁶ *Highway-Rail Crossing Program*, site Web de la Federal Railroad Administration : www.fra.dot.gov/us/Content/86.

¹⁷ Site Web de l'Association of American Railroads : http://www.aar.org/Rail_Safety/Gradecrossing.asp.



Au Canada comme aux États-Unis, les accidents aux passages à niveau et les accidents qui surviennent à des intrus sont de très loin la principale cause des morts et des blessés graves du transport ferroviaire, puisqu'ils ont représenté 87 % de ceux-ci en 2006¹⁸. L'étude de recherche, *L'état de la sécurité ferroviaire au Canada*, fait observer que, même si plusieurs facteurs influent sur les statistiques relatives aux accidents aux passages à niveau ou dus à des cas d'intrusion (p. ex. le changement survenu en 1992 en vertu duquel un plus grand nombre d'accidents aux passages à niveau doit être signalé, la cession de lignes du CN et du CFCP à des compagnies de chemin de fer de compétence provinciale, Direction 2006 et la croissance ininterrompue de la circulation routière), l'importance des accidents aux passages à niveau et des cas d'intrusion en tant que principale cause des blessés graves et des morts dans les accidents ferroviaires est sans conteste¹⁹.

Cela étant dit, on constate une tendance à la baisse du nombre d'accidents aux passages à niveau depuis les années 1980 (voir figure 2.4 au chapitre 2). Cela peut être attribué à un certain nombre de facteurs. Des initiatives d'éducation du public, comme l'Opération Gareautrain et Direction 2006, ont donné des résultats très concluants. Elles bénéficient de l'appui de tous les ordres de gouvernement, de l'industrie ferroviaire et de ses syndicats, des conseils et des ligues de sécurité nationaux et provinciaux, des associations sectorielles, des forces policières et des secouristes ainsi que du public et des groupes communautaires. La restructuration de l'industrie s'est soldée par l'élimination d'un certain nombre de passages à niveau en vertu de l'abandon de lignes et d'autres processus. Les dispositifs de protection des passages à niveau ont été modernisés et améliorés. Les inspecteurs de la sécurité ferroviaire ont réussi à prêter plus d'attention à la sécurité des passages existants depuis le transfert de certaines de leurs fonctions à l'OTC en 1989. La large diffusion de la documentation relative au projet de règlement sur les passages à niveau entre 1995 et 2003 a nettement sensibilisé les gens à la sécurité des passages à niveau. Mais, surtout, il faut signaler que le Programme fédéral d'amélioration des passages à niveau a subventionné quantité d'améliorations de la sécurité.

Même si l'on a des raisons de se réjouir, nous pensons qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer la sécurité aux passages à niveau. À mesure que la circulation routière et ferroviaire continue d'augmenter, les risques d'accidents aux passages à niveau continueront eux aussi de se multiplier.

La sécurité aux passages à niveau est un enjeu crucial pour tous les chemins de fer, peu importe qu'ils soient de compétence fédérale ou provinciale. Même si l'immense majorité des passages à niveau sont situés le long de voies de chemin de fer de compétence fédérale et qu'ils sont donc régis exclusivement par la législation fédérale, il

¹⁸ Joseph Schulman, CPCS Transcom Limited, *État de la sécurité ferroviaire au Canada* (août 2007), section 2.3.

¹⁹ *Ibidem*, section 2.3.

existe un certain nombre de passages à niveau de compétence provinciale auxquels s'appliquent neuf normes provinciales différentes²⁰. Des désaccords de compétence peuvent surgir au sujet de questions comme l'éclairage, l'érection de clôtures, les ponceaux de drainage et l'entretien de la chaussée aux passages à niveau. Un élément important des accidents qui surviennent aux passages à niveau ou aux intrus tient au fait qu'ils mettent en cause des tiers et sont généralement causés par des tiers. Le respect de la sécurité aux passages à niveau est également une difficulté sur le plan de la compétence, puisque les services de police nationaux, provinciaux, municipaux et des chemins de fer sont tous mis en jeu dans une certaine mesure.

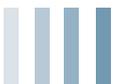
Les recherches revêtent une importance primordiale dans l'amélioration de la sécurité aux passages à niveau et de nombreuses études utiles ont été réalisées depuis quelques années. Au Canada, le Centre de développement des transports (CDT) de Transports Canada est l'organisme responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre du Programme de recherche sur les passages à niveau rail-route, qui a été l'un des principaux volets des recherches menées dans le cadre du programme Direction 2006. Transports Canada, les plus importants chemins de fer canadiens et plusieurs administrations provinciales sont les principaux commanditaires des recherches, d'autres intervenants versant les contributions en espèces et en nature. Ce programme porte sur les technologies innovantes dont le but est d'accroître l'efficacité et d'abaisser les coûts des systèmes d'avertissement. Il se penche également sur les facteurs humains qui contribuent aux collisions aux passages à niveau. Parmi les questions analysées, mentionnons les méthodes d'atténuation des risques; le comportement des automobilistes, des piétons et des véhicules; les techniques d'application de la loi; les dispositifs d'avertissement actifs; les feux de signalisation et les ouvrages; les dispositifs d'avertissement passifs; les dispositifs d'avertissement dans les trains; et la sensibilisation et le transfert de technologies²¹. Nous invitons Transports Canada à jouer un rôle dirigeant dans les progrès technologiques qui contribueront à améliorer la sécurité aux passages à niveau. Nous abordons les aspects technologiques de la sécurité aux passages à niveau de manière plus approfondie au chapitre 10.

7.2.1 Fermetures de passages à niveau

Le meilleur moyen de minimiser les interactions des gens et des trains et d'éliminer les accidents aux passages à niveau consiste à fermer le passage. Dans son mémoire au Comité d'examen, l'ACFC fait observer que des experts internationaux en sécurité ferroviaire ont souligné toute l'importance de l'élimination ou du regroupement

²⁰ IBI Group, *La sécurité aux passages à niveau privés*, op. cit., page ix.

²¹ *Programme de recherche sur les passages à niveau*, tiré de la mise à jour du programme de recherche : communication donnée à la 19^e Conférence annuelle de l'Opération Gareautrain, 18 septembre 2007. Voir également le site Web du Centre de développement des transports à l'adresse : www.tc.gc.ca/cdp/projets/ferroviaire/b/9754.htm.



des passages à niveau comme meilleur moyen de réduire les accidents aux passages à niveau. Il faut dire néanmoins que la fermeture d'un passage à niveau n'est pas une question de toute simplicité.

Transports Canada est investi du pouvoir de fermer un passage à titre permanent si celui-ci fait planer une menace imminente sur la sécurité. Une telle mesure est rarement prise car il est généralement possible de mettre en place des mesures correctrices afin d'améliorer la sécurité d'un passage à niveau²².

Les compagnies de chemin de fer peuvent fermer des passages à niveau privés qui ont été aménagés « à titre gracieux » (lorsqu'une personne achète des parcelles de terrain séparées de chaque côté d'une emprise ferroviaire), par exemple lorsque le propriétaire d'un passage à niveau ne respecte pas les dispositions de l'accord en place sur le passage en question. Cela semble se faire uniquement dans des circonstances exceptionnelles. En pareil cas, les propriétaires terriens concernés peuvent interjeter appel de la décision du chemin de fer auprès de l'Office des transports du Canada, qui examine alors l'affaire. Les chemins de fer peuvent également supprimer les passages à niveau qui ne sont plus en service²³.

Enfin, le propriétaire d'un passage privé peut fermer celui-ci volontairement. Dans certains cas, les chemins de fer offrent leur aide financière pour les fermetures volontaires et, aux termes de l'article 12.1 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, le Programme de fermeture des passages à niveau de Transports Canada accorde des subventions pour la fermeture d'un passage à niveau dans certaines circonstances. Le financement est cependant limité et ne reflète pas de manière réaliste les coûts d'aménagement d'une autre voie d'accès au passage. Selon l'étude du CDT sur la sécurité aux passages à niveau privés, on peut lire que « les programmes de fermeture de passages à niveau existants offrent peu d'incitation aux propriétaires de passages à niveau privés à fermer leurs passages, et très peu de souplesse pour le cas où des parties intéressées voudraient élaborer ensemble des stratégies d'accès de rechange »²⁴.

L'ACFC et les chemins de fer ont recommandé que le programme de fermeture de passages à niveau se voie accorder une plus grande priorité par Transports Canada et que l'on établisse des cibles de réduction des passages à niveau, comme cela s'est fait de manière concluante aux États-Unis. Le Comité convient qu'il faut faire plus d'efforts pour inventorier les passages qui pourraient être fermés.

²² IBI Group, *La sécurité aux passages à niveau privés*, op. cit., page 61.

²³ *Ibidem*, page 67.

²⁴ *Ibidem*, page 67.

7.2.2 Nouveaux passages à niveau

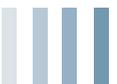
La création de nouveaux passages à niveau est une autre question litigieuse. Aux termes de l'article 8.1 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, le promoteur doit donner avis d'un projet de nouveau passage à niveau aux autres parties concernées. S'il y a des avis d'opposition pour des motifs de sécurité, le promoteur doit présenter une demande au ministre, qui examine la question et rend une décision.

D'un point de vue économique, si le propriétaire et le chemin de fer sont en désaccord quant au droit de construire un nouveau passage à niveau public, privé ou lié à des services publics (impliquant fils, câbles ou pipelines), ils peuvent demander à l'Office des transports du Canada de rendre une décision. En vertu de la *Loi sur les transports au Canada*, si quelqu'un achète une propriété des deux côtés d'une ligne de chemin de fer, il peut demander la construction d'un passage à niveau. En outre, le chemin de fer est tenu d'aménager un passage à niveau lorsqu'une propriété est séparée d'une autre façon. Depuis 10 ans, l'OTC a reçu 23 demandes de construction de passages à niveau privés en vertu de l'article 102 (par droit – lorsque la terre d'un propriétaire a été séparée à cause de la construction d'une ligne de chemin de fer), dont neuf ont reçu une issue favorable et 14 ont été déboutées. En vertu de l'article 103 (à titre gracieux), il y a eu 11 demandes, dont neuf ont connu une issue favorable et deux ont été déboutées²⁵.

Les compagnies de chemin de fer s'opposent généralement à la création de nouveaux passages à niveau, pour des raisons de sécurité, et elles estiment que l'OTC doit accorder une plus grande priorité à la sécurité lorsqu'il examine les demandes de passage à niveau. L'OTC soutient que, bien que son rôle soit avant tout d'ordre économique, les décisions sur le « caractère approprié » de certains passages à niveau doivent tenir compte des paramètres de sécurité. L'Office fait savoir à Transports Canada s'il y a des préoccupations en matière de sécurité et il sollicite l'avis du Ministère avant de prendre une décision. De fait, tous les nouveaux passages à niveau autorisés par l'OTC doivent se conformer aux prescriptions de sécurité de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Dans son mémoire, VIA Rail a préconisé des règlements interdisant la construction de nouveaux passages à niveau à moins qu'il puisse être clairement démontré que

²⁵ Pour avoir droit à un passage à niveau aux termes de l'article 102 de la *Loi sur les transports au Canada*, il faut qu'une parcelle de terrain appartenant à un propriétaire privé ait été dissociée par la construction d'une ligne de chemin de fer à un moment quelconque après 1888 et qu'elle continue d'appartenir à un seul propriétaire depuis cette époque. En pareil cas, le chemin de fer fournit un passage à niveau et en règle la facture. [...] Les motifs habituels de refus sont a) la ligne de chemin de fer a été construite sur une terre domaniale et non pas sur une terre privée; b) la construction a eu lieu avant 1888 lorsque le droit à un passage à niveau a été établi pour la première fois aux termes de la *Loi sur les chemins de fer*; c) la terre d'un côté de la ligne de chemin de fer a été vendue ou dissociée et le droit de franchissement n'a pas été préservé dans la cession; d) la terre des deux côtés de la ligne de chemin de fer a été achetée à différentes époques (elle n'est pas demeurée la propriété d'une seule personne). Renseignements fournis par l'OTC.



toutes les autres options ont été entièrement examinées et jugées irréalisables²⁶. VIA fait également remarquer dans son mémoire au Comité que les passages à niveau ruraux doivent être éliminés ou regroupés. Cela n'est pas étonnant. Compte tenu de la nature des services ferroviaires voyageurs, assurés par des trains relativement légers qui circulent à grande vitesse, la grande majorité des accidents impliquant des trains de voyageurs sont des accidents aux passages à niveau et des accidents attribuables à des intrus. Les accidents survenus à des passages à niveau expliquent la majeure partie de l'augmentation des accidents survenus à des trains de voyageurs (dont le nombre est passé de 67 en 2002 à 85 en 2005)²⁷.

La FCM fait observer que les collectivités qui possèdent des terres limitées susceptibles d'un aménagement seront paralysées si la construction de nouveaux passages à niveau est interdite. En vertu de notre recommandation préalable sur l'aménagement de nouveaux aménagements résidentiels à proximité des lignes de chemin de fer, il faut tenir des consultations sur la construction des nouveaux passages à niveau, entre autres. Même si nous admettons que de nouveaux passages à niveau doivent parfois être construits, nous sommes par ailleurs convaincus qu'il faut tout faire pour en limiter le nombre et que les sauts-de-mouton, comme les ponts et les passages souterrains, doivent être envisagés comme solutions de rechange.

Certes, les questions de coût des sauts-de-mouton sont nombreuses et leur multiplication est sans doute un rêve irréalisable au Canada, étant donné que la population est fortement disséminée sur un immense espace géographique et que l'assise fiscale est diluée en conséquence. Les grandes villes font sans doute exception à la règle et, à vrai dire, le financement public-privé conjoint a été annoncé l'an dernier pour un nouveau passage souterrain ferroviaire à Winnipeg et, en juin de cette année, pour plusieurs projets de sauts-de-mouton²⁸.

7.2.3 La sécurité aux passages à niveau existants

Étant donné qu'en raison de la taille et de la population du Canada, il est impossible de construire de nombreux sauts-de-mouton ou même de fermer des passages à niveau, nous devons toujours assurer la sécurité de tous les usagers des milliers de passages à niveau existants disséminés à travers le pays. C'est un sujet de préoccupation primordial pour tous les ordres de gouvernement, les compagnies de chemin de fer, les secouristes et le grand public, surtout ceux et celles qui doivent régulièrement franchir des lignes de chemin de fer dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

²⁶ VIA Rail Canada, *Soumission au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007), page 14.

²⁷ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., section 5.

²⁸ Transports Canada, *Communiqués de presse*, « Inauguration d'un passage inférieur à Winnipeg grâce à un partenariat de plusieurs ordres de gouvernement », (22 septembre 2006); sept communiqués publiés le 23 avril 2007; « Le gouvernement du Canada annonce des améliorations au corridor ferroviaire Roberts Bank » (28 juin 2007).

Même si le nombre d'accidents aux passages à niveau semble à la baisse, rien ne nous autorise à nous reposer sur nos lauriers. Il suffit d'examiner les rapports d'enquête du Bureau de la sécurité des transports sur les accidents aux passages à niveau pour constater qu'il y a encore de nombreuses questions à régler²⁹. Devant l'expansion des villes, le nombre croissant de véhicules et d'automobilistes et la longueur accrue, la fréquence et le tonnage des trains, les risques de graves accidents aux passages à niveau ne cessent d'augmenter.

Avant de traverser les voies [...] je me suis arrêté pour m'assurer qu'aucun train n'arrivait. Pourtant, alors que j'étais au milieu du passage à niveau, les feux rouges se sont mis à clignoter, les barrières se sont mises à s'abaisser et j'ai été horrifié de voir un train qui arrivait en provenance de l'Ouest.
(TRADUCTION)

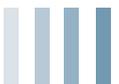
Mémoire de Gwen Glover.

Nous avons entendu des habitants de tout le pays nous relater des récits hallucinants sur leurs rencontres avec les passages à niveau. Nous avons également entendu des récits qui font dresser les cheveux sur la tête de la part des chemins de fer et de leurs employés et même des forces policières au sujet d'automobilistes et de piétons

qui ignorent totalement les panneaux avertisseurs aux passages à niveau et qui prennent des risques parfaitement inutiles. De fait, nous avons appris que plus de 50 % des accidents aux passages à niveau surviennent aux passages dotés de dispositifs avertisseurs actifs. Apparemment, la technologie à elle seule ne suffit pas à régler les problèmes de sécurité existants aux passages à niveau, mais doit être conjuguée à de solides programmes de sensibilisation et d'éducation du public, et à une certaine compréhension des comportements de l'être humain. L'industrie du transport ferroviaire fait valoir toute l'importance de quatre éléments pour améliorer la sécurité aux passages à niveau rail-route : ingénierie, exécution, éducation et évaluation.

Un certain nombre d'améliorations ont été apportées à la sécurité des passages à niveau au fil des ans. Mentionnons notamment la reflectorisation (des panneaux avertisseurs de passage à niveau et des wagons de chemin de fer), l'automatisation des barrières, des feux et des cloches, la signalisation, les marques sur la chaussée, les mesures de contrôle d'accès, comme les clôtures de sûreté, et les sauts-de-mouton dans les secteurs à forte densité de circulation. Parmi les innovations technologiques, il faut mentionner les dispositifs avertisseurs automatiques à bas prix, la généralisation des feux DEL sur les lisses, les feux clignotants à la place des panneaux, les panneaux illuminés, les systèmes avertisseurs en voie et les systèmes avertisseurs de passage à niveau dans les véhicules. D'aucuns ont également proposé d'autres solutions à bas prix qui, même si elles ne permettent pas d'optimiser la situation, marqueraient une nette amélioration par rapport aux simples panneaux avertisseurs qui existent à de

²⁹ Site Web du Bureau de la sécurité des transports : www.tsb.gc.ca/fr/reports/rail. Voir par exemple les rapports R04H0009 (Munster), R04H0014 (Castleford) et R05T0030 (Brockville).



nombreux passages à niveau³⁰. Par exemple, une étude américaine sur l'utilisation du panneau « Céder la priorité » en complément des croix de Saint-André a révélé que c'était le dispositif passif de régulation de la circulation le plus prometteur pour un usage généralisé aux passages à niveau car il est clairement reconnu et compris³¹.

La surveillance et le signalement des infractions commises aux passages à niveau contribuent pour beaucoup à la sécurité des passages existants, et plusieurs organismes sont concernés. Les inspecteurs fédéraux de la sécurité ferroviaire font respecter les dispositions de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*; les forces policières locales font respecter les lois fédérales et provinciales; et la police du CN et du CFCP fait respecter les lois fédérales sur les propriétés ferroviaires et dans un rayon de 500 mètres de ces propriétés³². Dans certains cas, ce type de formule semble donner de bons résultats grâce à la collaboration de tous les intéressés; cependant, nous avons également entendu dire, surtout en ce qui concerne VIA Rail, que l'application des règles entre les régions et les chemins de fer d'accueil est un problème, les chemins de fer manquant parfois de cohérence dans l'application de ces règles³³.

Nous avons appris le lancement d'un certain nombre d'initiatives fructueuses de surveillance et d'application de la loi. Plusieurs chemins de fer, par exemple, se prévalent du programme de témoin silencieux. Dans le cadre d'un projet pilote du CN, des systèmes numériques d'enregistrement vidéo ont été installés à un certain nombre de passages à niveau particulièrement dangereux en Ontario. De plus, GO Transit a installé des caméras vidéo dans tous les postes de conduite de ses locomotives pour enregistrer les infractions à la sécurité et les accidents évités de justesse³⁴. Ces deux programmes ont donné des résultats remarquables, tout comme d'autres initiatives analogues prises aux États-Unis.

Trois questions se rapportant à la sécurité des passages à niveau existants ont été mentionnées à maintes reprises au cours de nos consultations : les passages obstrués, le Programme d'amélioration des passages à niveau et le projet de *Règlement sur les passages à niveau*.

³⁰ James Mitchell et Nigel Chippindale, Sussex Circle Inc., *La régie de la sécurité ferroviaire au Canada* (septembre 2007), section 5-B, « question 11 ».

³¹ Neil D. Lerner, Robert E. Llaneras, Hugh W. McGee et Donald E. Stephens, *Traffic-Control Devices for Passive Railroad-Highway Grade Crossings*, Rapport 470 de la NCHRP, Transportation Research Board – U.S. National Research Council (2002), pages 21-23.

³² La police des chemins de fer est chargée de faire respecter la partie III de la *Loi sur les transports au Canada* ainsi que les lois fédérales et provinciales qui régissent la protection des propriétés des compagnies de chemin de fer et la protection des personnes et des biens qui se trouvent sur ces propriétés. L'agent de police a compétence sur les propriétés des compagnies de chemin de fer et dans un rayon de 500 mètres de ces propriétés. Les pouvoirs de la police des chemins de fer ont été transférés de la *Loi sur les transports au Canada* à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en juin 2007.

³³ *Soumission* de VIA Rail, op. cit., pages 13-14.

³⁴ GO Transit a également installé des cloches, des feux et des barrières à tous ses passages à niveau, à ses frais, pour maximiser la protection des passages à niveau et améliorer la sécurité publique.

7.2.4 Passages obstrués

Les passages obstrués sont un sujet de préoccupation croissant pour bon nombre de personnes. La durée pendant laquelle un train peut obstruer un passage à niveau est régie par la règle 103 c) du Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada (REF), qui dispose qu'aucune partie d'un matériel roulant à l'arrêt ne peut occuper pendant plus de cinq minutes une partie quelconque d'un passage à niveau public lorsque des véhicules routiers ou des piétons attendent pour franchir le passage en question. Cette règle ne s'applique pas aux passages à niveau privés, qui peuvent être obstrués pendant de longs moments. Toutefois, lorsque des véhicules de secours ont besoin de les franchir, les chemins de fer doivent dégager le plus rapidement possible les passages à niveau publics et privés. En outre, les manœuvres effectuées à des passages à niveau ne doivent pas bloquer la circulation routière ou piétonnière pendant plus de cinq minutes à la fois³⁵.

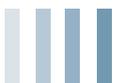
Cependant, un train qui circule à très basse vitesse n'enfreint pas la règle 103 c) du REF et il peut bloquer le passage à niveau pendant beaucoup plus longtemps que cinq minutes. Étant donné que la longueur des trains et l'étalement des villes ont augmenté, dans certains endroits, en raison des trains qui circulent à basse vitesse, un passage à niveau très passant peut être obstrué pendant nettement plus de cinq minutes. Si un train s'arrête sur un passage à niveau pendant plus de cinq minutes et qu'un véhicule doit le franchir, un membre de l'équipe doit parcourir à pied la distance qui sépare la locomotive du lieu du passage à niveau afin de séparer manuellement les wagons pour permettre le passage des véhicules et des piétons. Il arrive parfois qu'il lui faille parcourir un mille et demi à pied, ce qui, par mauvais temps, peut facilement lui prendre plus de 30 minutes.

[N]otre rue peut être utilisée pendant des heures chaque jour [...] par des locomotives qui font marche avant et marche arrière, qui manœuvrent en dehors de la gare de triage entre nos maisons, qui obstruent la route et qui en limitent l'accès, souvent bien au-delà de la limite légale de cinq minutes. [...] Une habitante du quartier [...] se rappelle avoir eu ses enfants et une amie dans sa voiture alors que les voies ont été obstruées pendant 55 minutes, sans que qui que ce soit cherche à lui fournir une explication [...] (TRADUCTION)

Mémoire de Joanne Fisher

Les membres du public de toutes les régions du pays se sont plaints des trains qui obstruent les passages à niveau pendant nettement plus de cinq minutes. Par exemple, nous avons entendu dire qu'à Wabush, au Labrador, des véhicules ont dû attendre pendant 20 minutes à certains passages à niveau, ce qui suscite des préoccupations en matière de sécurité pour les gens qui doivent se rendre à l'hôpital. La ville de Rivers (Manitoba) a parlé d'attentes allant de 45 minutes à une

³⁵ Les manœuvres peuvent nécessiter un certain nombre d'activités différentes, comme le déplacement des wagons de chemin de fer d'une voie à une autre, l'attelage des trains ou le positionnement des wagons en vue de leur chargement.



heure³⁶. Pour plusieurs, l'enjeu le plus important est l'accès des véhicules de secours; toutefois, il y a également des préoccupations au sujet de l'accès des autobus scolaires, de la marche au ralenti des véhicules, des retards dans les livraisons agricoles et de l'absence de réponse de la part des compagnies de chemin de fer face à ces plaintes.

La tendance des automobilistes et des piétons à avoir des comportements farfelus et dangereux lorsqu'ils se retrouvent devant un passage à niveau obstrué a elle aussi été mentionnée. Plusieurs solutions ont été proposées pour régler le problème de l'obstruction et de l'accès des véhicules de secours, notamment l'installation de téléphones d'urgence près des passages à niveau d'importance névralgique.

Un représentant de la CFTC de la Saskatchewan a déclaré que la règle des cinq minutes est une véritable « farce », et que les nouveaux trains d'une longueur de 9 500 pieds, qui mesurent presque deux milles de long, peuvent obstruer plus d'un passage à la fois³⁷. À l'inverse, les compagnies de chemin de fer ont soutenu que des trains moins fréquents (mais plus longs) ont pour effet de réduire les cas d'obstruction des passages à niveau par rapport à des trains plus fréquents (mais plus courts).

Le Comité reconnaît que l'obstruction des passages à niveau par les trains est un sujet de préoccupation valable. Nous sommes néanmoins persuadés que les lignes directrices de l'ACFC/FCM sur les questions de voisinage, de même que les recommandations que nous avons formulées dans les chapitres qui précèdent, aideront les compagnies de chemin de fer, les municipalités et l'organe de réglementation à résoudre ce problème par de meilleures consultations et une application plus rigoureuse des règles en vigueur.

7.2.5 Programme d'amélioration des passages à niveau

Le Programme d'amélioration des passages à niveau (PAPN) de Transports Canada contribue pour beaucoup à la sécurité des passages à niveau existants et a investi plus de 100 millions \$ dans l'amélioration de la sécurité aux passages à niveau depuis 15 ans³⁸. Aux termes de l'article 12 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, le PAPN verse des contributions qui peuvent atteindre jusqu'à 80 % des coûts d'amélioration de la sécurité ferroviaire aux passages à niveau publics au Canada. Le solde du financement est réparti entre les compagnies de chemin de fer (7,5 %) et les administrations routières (12,5 %).

Ce programme a été couronné de succès et nous sommes d'avis qu'il doit être maintenu et que son financement doit être majoré. Un examen des collisions aux passages à niveau depuis 1990 révèle que la quasi-totalité de la baisse du nombre de

³⁶ Mémoires de la ville de Rivers (Manitoba) au Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (mai 2007).

³⁷ Conférence ferroviaire Teamsters Canada, mémoire/présentation du Comité législatif de la Saskatchewan, 6 juin 2007.

³⁸ Transports Canada, *Les transports au Canada en 2006, Rapport annuel* (mai 2007), page 25. En raison de l'inflation, cela représente un montant qui baisse régulièrement en dollars réels.

victimes aux passages à niveau est survenue dans le groupe des passages à niveau dont les améliorations ont été financées par le PAPN³⁹. Le nombre de collisions aux passages à niveau publics qui n'ont pas été améliorés grâce au PAPN, et à tous les passages privés, est resté constant ou n'a baissé que légèrement durant cette même période.

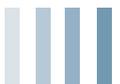
Le PAPN a suscité de nombreuses discussions au cours de notre examen, tout comme la possibilité de réintroduire des subventions pour les sauts-de-mouton. Actuellement, le programme ne s'applique qu'aux passages à niveau publics de compétence fédérale, et les intervenants sont d'avis que de nombreux passages à niveau privés présentent des risques tout aussi importants pour la sécurité. On recense environ 20 000 passages à niveau privés au Canada, dont beaucoup sont empruntés par le grand public. Comme nous l'avons vu dans la section qui précède, un passage à niveau qui a le statut de passage privé dans un nouveau lotissement peut très vite devenir un passage à niveau public *de facto*. Dans son projet de *Règlement sur les passages à niveau*, Transports Canada a remplacé les termes « public » et « privé » par « libre » et « à accès limité », afin de refléter plus fidèlement l'utilisation des passages. De l'avis du Comité, le PAPN doit s'appliquer aux passages à niveau privés aussi bien qu'aux passages publics. Les passages à niveau privés présentent des problèmes de sécurité et ne doivent pas être exclus du financement, surtout s'ils sont empruntés par le public, élément qui doit occuper une place importante dans les critères d'admissibilité.

Plusieurs provinces ont dénoncé l'absence de crédits fédéraux pour moderniser les passages à niveau sur les lignes de chemin de fer de compétence provinciale. Le Nouveau-Brunswick a fait valoir que les trains de VIA Rail circulent essentiellement à travers la province sur des voies de compétence provinciale, qui ne sont pas admissibles en vertu des règles en vigueur à des subventions fédérales pour la modernisation des passages.

Le Comité a constaté qu'il règne du désaccord quant à la formule de financement du PAPN et quant à la responsabilité de régler les coûts d'entretien des infrastructures ferroviaires aux passages à niveau : les chemins de fer ou les administrations routières. Les mémoires en provenance de l'Ontario affirment que la formule de financement du PAPN divise l'opinion. Le comté de Northumberland a fait observer par exemple que :

La LSF et les modalités qui se rattachent à l'attribution des crédits pour l'amélioration des passages à niveau rail-route et des sauts-de-mouton sont actuellement une question qui suscite la polémique et qui oblige

³⁹ Selon les statistiques fournies au Comité par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, le taux de collisions moyen sur cinq ans aux passages à niveau *subventionnés* par le PAPN entre 1989 et 2004 a diminué de 70 %. Le taux de mortalité a diminué pour sa part de 83 %. Pour les passages à niveau publics qui *ne sont pas subventionnés* par le PAPN, le taux de collisions n'a diminué que modérément, de 4,8 %, alors que le taux de victimes a nettement *augmenté*, de 22,7 %.



les municipalités locales à disputer aux compagnies de chemin de fer les maigres crédits disponibles provenant de sources de plus en plus rares.

En vertu de ce processus, l'argent disponible sert à régler les honoraires d'avocats et les coûts des appels devant l'Office des transports du Canada (OTC); argent qui serait beaucoup plus judicieusement utilisé à apporter des améliorations physiques aux passages à niveau, aux panneaux de signalisation et à d'autres dispositifs de sécurité dont le but est de protéger le public⁴⁰. (TRADUCTION)

La Saskatchewan compte 25 % de tous les passages à niveau au Canada. Des fonctionnaires de cette province nous ont dit que l'arriéré des projets prévus d'amélioration des passages à niveau en raison des compressions financières compromet la sécurité⁴¹. Il arrive fréquemment que les administrations locales présentent des demandes de financement à Transports Canada et doivent attendre jusqu'à cinq ans avant d'obtenir une subvention, supportant pendant ce temps les risques pour la sécurité pour s'apercevoir ensuite que les devis originaux des travaux de construction sur lesquels reposait la demande ne sont plus valables. Même si l'on nous a affirmé que le Ministère se livre chaque année à un exercice d'établissement des priorités dans le cadre duquel chaque région recommande au financement du PAPN ses passages les plus dangereux, la plupart des provinces ont d'importants projets qui attendent d'être subventionnés. Par exemple, trois des cinq passages à niveau du Nouveau-Brunswick qui franchissent le réseau routier national voient défiler en moyenne plus de 20 000 véhicules par jour. Le financement de l'aménagement de sauts-de-mouton à ces passages est une priorité absolue pour la province⁴².

Plusieurs provinces ont mentionné le récent accord fédéral-provincial de financement conjoint des infrastructures des compagnies d'intérêt local au Québec. Les provinces ont également fait observer qu'il faut lancer un plus grand nombre de programmes de recherche pour concevoir des améliorations de la sécurité qui peuvent être réalisées aux passages à niveau par les administrations routières locales afin de maximiser l'utilisation des maigres ressources disponibles.

L'article 14 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* constitue le vecteur par lequel le financement public pourrait se faire. Nous souscrivons à la majoration du financement des passages à niveau publics et privés de compétence fédérale et recommandons le recours à cette disposition. Les provinces reconnaissent toutefois qu'il faut avoir un système de classement régional des améliorations des passages à niveau afin d'aider à cerner les priorités de financement. Le Comité ne recommande pas à ce que les

⁴⁰ Comté de Northumberland (Ontario), mémoire au Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (juillet 2007).

⁴¹ Ministère de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan, *Mémoire du gouvernement de la Saskatchewan au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (mai 2007), page 6.

⁴² Ministère des Transports du Nouveau-Brunswick, *Mémoire au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (juillet 2007), page 13.

passages à niveau de compétence provinciale soient admissibles au financement du fédéral. L'interface entre les routes provinciales et municipales et les voies ferrées de compétence provinciale est manifestement une responsabilité provinciale.

7.2.6 *Projet de Règlement sur les passages à niveau*

De nombreuses provinces et municipalités ont parlé dans leurs mémoires du projet de *Règlement sur les passages à niveau* de Transports Canada. Ce règlement et le document d'accompagnement intitulé « RTD 10 – Normes techniques et exigences concernant l'inspection, les essais et l'entretien des passages à niveau rail-route » remplaceront le règlement actuel en ce qui concerne la construction, l'inspection, l'essai et l'entretien des passages à niveau et de leurs abords, ainsi que le contrôle de l'utilisation des terres attenantes aux passages à niveau quand cela touche la sécurité de l'exploitation ferroviaire. Ils établiront des normes de sécurité régissant la construction, l'inspection, l'essai et l'entretien de tous les passages à niveau et des abords routiers, en plus de l'obligation de procéder à des évaluations régulières de la sécurité (au moins une fois tous les cinq ans) et d'autres évaluations précises.

Même si Transports Canada s'est lancé dans l'élaboration de ce règlement en 1988, celui-ci n'a toujours pas été adopté, même si on nous a dit que, dans la pratique, les administrations routières provinciales exécutent leurs travaux aux passages à niveau selon les nouvelles normes envisagées, en particulier pour les nouveaux passages à niveau. De nombreuses municipalités sont néanmoins limitées par les moyens qu'elles peuvent consacrer aux évaluations de la sécurité, à l'entretien des passages à niveau et à l'amélioration des passages existants⁴³.

L'adoption du document RTD 10 permettra de recenser un nombre important de projets d'amélioration des passages à niveau. La réalisation de ces projets sera retardée faute de financement. La Nouvelle-Écosse espère l'établissement d'un programme national de financement accessible à tous les chemins de fer contenant une importante réforme des exigences réglementaires.

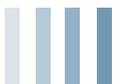
(TRADUCTION)

Mémoire du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, page 5.

Les provinces et les municipalités semblent avoir deux grandes préoccupations au sujet du règlement : les coûts et les procédés. En vertu du projet de règlement, les compagnies de chemin de fer et les administrations routières seront tenues de procéder à des évaluations de la sécurité à tous les passages à niveau publics dans les cinq ans. Ces évaluations aboutiront au recensement systématique de tous les

passages à niveau où existent des lacunes, par opposition à l'identification spéciale de ces passages à niveau par les inspecteurs de Transports Canada.

⁴³ Manitoba, *Mémoire*, op. cit., page 7.



Le Manitoba a résumé les points de vue de bon nombre des provinces lorsqu'il a déclaré que les nouvelles exigences RTD 10 imposeront des coûts encore plus élevés et alourdiront les fardeaux qui existent déjà. À l'instar de la Nouvelle-Écosse, le Manitoba recommande à Transports Canada d'améliorer le PAPN en octroyant aux parties responsables de la sécurité des passages à niveau les moyens de faire face aux coûts de conformité avec le projet de règlement⁴⁴. L'Ontario a dit lui aussi ce qu'il pensait des conséquences du document RTD 10 sur ses compagnies d'intérêt local, en faisant observer que « [le projet de *Règlement sur les passages à niveau*] imposera un fardeau coûteux aux compagnies d'intérêt local sans amélioration parallèle de la sécurité ferroviaire »⁴⁵.

Nous sommes frappés par le fait que ni le *Règlement sur les passages à niveau* ni le *Règlement sur le contrôle d'accès* (qui est abordé ultérieurement dans ce chapitre) n'ont encore été adoptés. Compte tenu de leur impact possible sur les provinces et les municipalités, ces règlements illustrent le genre d'élément stratégique qui doit devenir une priorité pour le Groupe de travail fédéral-provincial de la sécurité ferroviaire mentionné au chapitre 3.

À l'issue de nos consultations et de nos recherches, et compte tenu des questions abordées ci-dessus, nous sommes convaincus qu'il faut majorer le financement de l'amélioration des passages à niveau. Il est manifestement important d'améliorer la sécurité des passages à niveau du Canada en renforçant et en regroupant les programmes existants, et nous constatons à nouveau le besoin de consultations et de collaboration entre les parties disparates concernées. Le partage des coûts entre les chemins de fer, les administrations routières et d'autres entités permettra de réduire l'arriéré des améliorations prévues des passages à niveau.

RECOMMANDATION 35

De concert avec les chemins de fer et d'autres intervenants, Transports Canada devrait élaborer un programme visant à :

- déterminer là où des passages peuvent être fermés;
- limiter le nombre de nouveaux passages à niveau;
- améliorer la sécurité aux passages existants.

Un plan d'action quinquennal devrait être élaborer et prévoir un financement partagé, notamment le financement partagé de l'amélioration des passages à niveau privés. Le Comité recommande de majorer le financement de l'amélioration des passages à niveau.

⁴⁴ *Ibidem*, page 7; ministère des Transports et des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse, *Mémoire du gouvernement de la Nouvelle-Écosse au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (juin 2007), pages 5-6.

⁴⁵ Ministère des Transports de l'Ontario, *Mémoire au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007).

7.3 SENSIBILISATION DES COLLECTIVITÉS PAR LES COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER

La vue de l'employé de chemin de fer réprimandant le petit garçon qui essayait de se faufiler sous le train à Wetaskiwin nous a rappelé le caractère essentiel des communications entre les chemins de fer et les collectivités.

La vie de nos habitants est fortement touchée par la présence des chemins de fer dans la collectivité. Nos habitants travaillent pour les chemins de fer, s'arrêtent pour laisser passer les trains, touchent des recettes fiscales de la part des chemins de fer et se sont habitués aux nuisances acoustiques qui se rattachent à ce qui est devenu une vaste zone industrielle. En général, le rapport est bon et symbiotique, même si, de temps à autre, il y a des événements qui menacent l'existence même de la collectivité [...]. (TRADUCTION)

Mémoire de la Première nation Lytton et du village de Lytton, page 1.

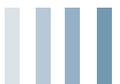
Les rapports entre les compagnies de chemin de fer et les collectivités ont radicalement changé depuis quelques années en raison du trafic intermodal, des trains qui circulent 24 heures par jour, sept jours par semaine, pour effectuer leurs livraisons juste à temps et des pressions sans cesse croissantes qui s'exercent sur les transports et, peut-être surtout, du fait que les trains ne s'arrêtent plus en général dans les petites villes pour y faire des livraisons ou y ramasser des voyageurs. Les compagnies de chemin de fer transportent plus de fret, plus de marchandises

dangereuses dans des secteurs bâtis et traversent des villes et des villages à des vitesses de plus en plus rapides. Les rapports traditionnels qu'entretenaient les collectivités et les chemins de fer ont tendance à disparaître et il est donc doublement important de trouver de nouvelles voies de communication pour regagner la confiance du public. Des programmes fructueux de sensibilisation du public lancés par les chemins de fer sont indispensables à la sécurité du public.

Ce sont les compagnies de chemin de fer elles-mêmes, de concert avec les municipalités, les provinces, les habitants concernés, le grand public, les députés, les secouristes, les associations sectorielles et les arpenteurs-géomètres qui ont soulevé cette question. Dans l'étude intitulée *Le transport ferroviaire et l'environnement*, on peut lire :

L'attitude des chemins de fer à l'égard des collectivités n'est pas toujours positive et les collectivités peuvent dans certains cas éprouver le même sentiment de suspicion et de ressentiment que les chemins de fer. Il en résulte des rapports d'hostilité et (ou) un manque de confiance entre les administrations locales et les chemins de fer [...] La voie de l'avenir [...] est plus compliquée; les attitudes semblent souvent enchâssées et peuvent même être durables dans certains cas. [...] [Ces questions] doivent néanmoins être reconnues comme l'obstacle qu'elles peuvent représenter à une intervention locale efficace et à la volonté des compagnies de chemin de fer d'aviser et de respecter les administrations locales⁴⁶. (TRADUCTION)

⁴⁶ Liane E. Benoit, Benoit & Associates, *Le transport ferroviaire et l'environnement au Canada* (août 2007), section 6 (c).



Nous avons reçu quantité de mémoires passionnés de la part du public sur la vitesse des trains, leur longueur, leur nuisance acoustique, leurs vibrations, les manœuvres dans les gares de triage, le sifflement, les émanations, la pollution, les passages à niveau, les clôtures, le bétail et les dégâts matériels. Cela nous incite à penser que les voies de communication entre les chemins de fer et les collectivités ne sont pas toujours ouvertes et qu'il faut améliorer les communications entre les chemins de fer et les collectivités. Le public d'aujourd'hui exige la transparence et s'attend à être bien renseigné.

D'aucuns se préoccupent de la nature et de la quantité des marchandises, dangereuses ou autres, qui sont transportées à travers les collectivités, en particulier dans les zones à forte densité de population⁴⁷. Les collectivités, notamment Montmagny (Québec) (où sont survenus deux importants déraillements depuis trois ans), Brandon (Manitoba) et Chilliwack (C.-B.), déplorent la grande vitesse des trains à travers les quartiers résidentiels et commerciaux⁴⁸. L'entretien et le remplacement des clôtures est un problème majeur en C.-B. C'est un problème majeur pour les éleveurs de bovins de Colombie-Britannique, qui déplorent l'absence de prescriptions et d'une politique sur les clôtures dans la LSF⁴⁹. Les arpenteurs-géomètres ont de plus en plus de difficulté à avoir accès aux terrains ferroviaires pour y faire leur travail⁵⁰. D'autres collectivités [comme Calgary (Alberta) et Salisbury (Nouveau-Brunswick)] s'inquiètent de l'éventuelle pollution de leur nappe phréatique par les activités des chemins de fer. L'épandage par les chemins de fer d'herbicides pour lutter contre les mauvaises herbes sur leurs emprises est un sujet de préoccupation pour plusieurs.

Les rapports de malaise qui résultent de l'expansion croissante des villes à proximité des gares de triage et des lignes de chemin de fer ressortent clairement du nombre de plaintes que l'on reçoit du public au sujet des vibrations et des nuisances acoustiques émanant des gares de triage, et qui sont souvent attribuables aux manœuvres et à l'attelage des wagons de même qu'aux locomotives dont le moteur tourne au ralenti. Alors que, par le passé, les recours étaient difficiles, nous sommes contents de savoir que les récentes modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada* apaiseront les préoccupations de nombreuses collectivités et membres du public.

⁴⁷ Voir par exemple les mémoires de Defenders of Wildlife Canada (9 avril 2007) et d'Eka Chemicals Canada Inc. (15 juin 2007).

⁴⁸ Ville de Montmagny, *Demande de réduction de la vitesse du train dans la Ville de Montmagny*, mémoire adressé au Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (juin 2007); mémoire de Brian Kayes, directeur de la Coordination des situations d'urgence, Brandon (Manitoba) (28 juin 2007); mémoire de la ville de Chilliwack (18 avril 2007).

⁴⁹ Noté dans le mémoire du ministère des Transports de la Colombie-Britannique, *Mémoire au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (septembre 2007), page 6.

⁵⁰ Conseil Canadien des Arpenteurs-Géomètres, mémoire au Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (7 août 2007).

Une autre plainte courante qui a trait à la nuisance acoustique, et qui a un lien direct avec la sécurité, est celle des trains qui sifflent à l'approche d'un passage à niveau. Actuellement, les prescriptions sur le sifflement des trains sont énoncées dans le Règlement d'exploitation ferroviaire, qui prévoit que les trains doivent siffler à l'approche d'un passage à niveau public et pour piétons et continuer de le faire jusqu'à ce qu'ils l'occupent afin d'avertir les véhicules et les piétons. Toutefois, en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, les municipalités peuvent adopter une résolution interdisant aux trains de siffler dans certains quartiers situés dans leur périmètre, sous réserve que les passages en question respectent les prescriptions réglementaires en matière de sécurité. Avant d'adopter une telle résolution, la municipalité doit consulter le chemin de fer et obtenir son consentement, avertir chaque association ou organisation concernée et donner un préavis public de ses intentions. Malgré cela, une locomotive continuera de siffler en cas d'urgence si elle y est tenue par le Règlement d'exploitation ferroviaire ou qu'elle en reçoit l'ordre de la part d'un inspecteur de sécurité de Transports Canada.

Nous avons beau comprendre que la solution ci-dessus n'est pas toujours satisfaisante, de nombreuses recherches se font sur la question du sifflement des trains et le Comité est convaincu que la question fait l'objet d'études suffisantes⁵¹.

Les compagnies de chemin de fer elles-mêmes reconnaissent qu'elles ont un problème de communication avec les collectivités qu'elles traversent et elles ont déployé de nombreux efforts dans ce domaine. Comme nous l'avons mentionné, les chemins de fer militent activement en faveur d'une réduction du nombre de passages à niveau pour atténuer les risques et exercent des pressions pour participer aux procédures de conception, de zonage et de planification des collectivités. Ils adhèrent aussi à d'autres initiatives, notamment aux programmes de passages à niveau sécuritaires, aux sites Web d'éducation et aux simulations de collisions. Le CN a conçu un modèle d'intervention ferroviaire à l'intention des secouristes. Les principaux chemins de fer, de même que les coroners provinciaux et l'Association canadienne des chefs de police, ont contribué à l'élaboration du *Guide d'enquête pour les accidents ferroviaires au Canada*, instrument de travail qui aide les forces de police de tout le Canada. Ce guide a contribué à accélérer la procédure d'enquête et à remettre les trains sur les rails en mettant un terme aux conflits de compétence entre la police du chemin de fer et la police locale en cas de décès sur des lignes de chemin de fer⁵².

⁵¹ Par exemple, un projet pilote d'avertisseur sonore a lieu actuellement dans la région du Saguenay au Québec pour déterminer si la technologie permet effectivement de réduire le niveau de bruit et si elle offre un niveau de sécurité équivalent ou supérieur à un klaxon de locomotive. L'avertisseur sonore est dirigé en direction de la circulation routière au passage du train, au lieu que le train fasse retentir son klaxon tandis qu'il traverse une localité. Renseignements fournis par le ministère des Transports du Québec; Association des chemins de fer du Canada, *Document d'information sur la sécurité*, op. cit., page 3.

⁵² Présentation du Dr Jim Cairns, coroner en chef adjoint, Ontario, Conférence sur l'Opération Gareautrain, 18 septembre 2007.



Et le CN et le CFCP ont des programmes de prévention des suicides, des campagnes éclair de sécurité, des panneaux d'urgence 1 800 aux passages à niveau, tandis que les forces de police collaborent avec les services de police de tout le Canada et jouent un rôle dynamique dans les écoles et la collectivité. VIA collabore régulièrement avec l'industrie du transport ferroviaire et les collectivités afin de les inciter à la prudence autour des voies de chemin de fer et aux passages à niveau. Par exemple, VIA a collaboré avec le CN au programme d'agent de police à bord, en vertu duquel un train équipé de caméras le long de la voie transporte des agents d'exécution de la loi pour qu'ils puissent constater par eux-mêmes les types de situations auxquels sont confrontés les mécaniciens de locomotive et mieux comprendre les questions de sécurité ferroviaire. VIA parraine également deux fois par an des réunions publiques à travers le pays pour entendre les préoccupations des collectivités.

Le service de police du CFCP a été l'architecte d'une initiative de « clôture vivante » qui crée un obstacle naturel (p. ex. des rosiers épineux) pour dissuader les intrus, ce qui est une solution de rechange intéressante aux clôtures traditionnelles, qui sont facilement et fréquemment découpées et vandalisées. En outre, la police du CFCP commandite des programmes de sensibilisation et de nettoyage communautaires, de même qu'un programme de promotion de la sécurité ferroviaire auprès des communautés autochtones, sans oublier son programme d'agent à bord du train.

Les compagnies de chemin de fer prennent une part active à l'Opération Gareautrain et à d'autres initiatives de sensibilisation de la collectivité et de levée de fonds pour des œuvres de charité. Leurs employés donnent régulièrement des exposés sur la sécurité ferroviaire devant des groupes communautaires. Les compagnies de chemin de fer participent également à des programmes d'investissement communautaire et de commandite d'entreprise.

La participation des compagnies de chemin de fer au programme de sécurité Gestion Responsable de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques et au volet « transport » de son programme de sensibilisation de la collectivité et d'intervention en cas d'urgence (TransCAER) mérite d'être louangée⁵³. Les deux programmes sont d'excellents exemples d'initiatives qui sensibilisent la collectivité aux activités des chemins de fer.

Nous avons généralement été impressionnés par les programmes existants de sensibilisation de la collectivité des principales compagnies de chemin de fer. Nous avons néanmoins entendu quantité d'intervenants se plaindre que les chemins de fer n'en font pas assez pour renseigner les collectivités sur leurs activités. Les chemins de fer sont dans une situation unique, contrairement aux secteurs du transport aérien, maritime et routier.

⁵³ Site Web de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, Gestion Responsable^{MD} : <http://www.ccpa.ca/ResponsibleCare/Success.asp>.

Les emprises et les gares de triage des chemins de fer de classe 1 ont toujours été et continuent d'être des terres réglementées par le gouvernement fédéral et relevant des compétences du fédéral. Toutefois, [...] ces terres et ces gares ferroviaires sont finement et irrégulièrement encadrées dans le territoire d'une province et d'une municipalité et elles représentent littéralement un fin ruban de contrôle juridictionnel, dans le cas des plates-formes ferroviaires [emprises ferroviaires], qui mesure 100 pieds de large sur plusieurs milliers de milles de long, ce qui rend leur surveillance difficile, sinon impossible. [...] Les chemins de fer ont toujours été d'avis [en ce qui concerne les questions d'environnement] qu'en dépit de la proximité géographique entre les lignes de chemin de fer et les terres provinciales et municipales, ils ne sont pas tenus de respecter les lois ou les règlements provinciaux ou municipaux au sujet des activités qui se déroulent exclusivement sur les propriétés ferroviaires⁵⁴.
(TRADUCTION)

Dans certaines régions du pays, le Comité a entendu que les principaux chemins de fer ne respectent pas toujours les règles et les prescriptions locales, ni ne collaborent avec les autorités locales au sujet de la planification des interventions d'urgence, question qui est abordée à nouveau au chapitre 8. Une meilleure coopération et de plus nombreuses consultations par toutes les parties concernées sont donc vivement préconisées⁵⁵.

Comme nous l'avons vu plus haut, les agents de police des chemins de fer prennent parfois des mesures qui affectent les routes provinciales et municipales. Nous avons entendu qu'en Alberta et en C.-B., les agents de police des chemins de fer ont parfois refusé aux secouristes locaux l'accès du lieu d'un accident⁵⁶.

Selon un conseiller municipal, « les chemins de fer devraient être tenus de participer aux travaux des comités de protection civile des municipalités où ils exploitent des services et contraintes de remettre à ces municipalités des rapports

Le Conseil de [Jasper] est d'avis qu'on ne saurait trop insister sur l'importance d'un engagement actif du CN à l'égard des initiatives locales de planification des situations d'urgence. [...] Jusqu'ici, toutefois, les responsables des chemins de fer ont manifesté peu d'intérêt pour collaborer avec la municipalité ou pour apaiser les préoccupations très réelles en matière de sécurité et de responsabilité résultant de l'augmentation d'activités de toutes sortes – pas seulement des véhicules et des piétons, mais également du trafic ferroviaire – au passage à niveau.
(TRADUCTION)

Mémoire de la municipalité de Jasper, page 2.

⁵⁴ Benoit, op. cit., section 3.

⁵⁵ Ville de Kamloops, mémoire au Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (14 mai 2007).

⁵⁶ « L'habitude qu'ont les chemins de fer de systématiquement refuser de faire participer les intervenants locaux ou provinciaux aux interventions, parfois, par voie d'une approche très hostile, est alarmante. » (TRADUCTION) Province d'Alberta, *Mémoire au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (juillet 2007), page 7. Voir également les mémoires de l'Union of B.C. Municipalities (20 juillet 2007) et du district de Chetwynd (2 et 18 mai 2007).

Les chemins de fer doivent repenser leur façon de communiquer avec les principaux intervenants dont les terrains sont attenants à leurs lignes de chemin de fer et à leurs propriétés. Comme nous l'avons déjà vu, la participation aux réunions et aux conférences fédérales, provinciales et régionales des responsables des services d'incendie, de police et des fonctionnaires municipaux contribuerait à sensibiliser les hauts rangs des administrations municipales et à bâtir les voies de communication et la confiance qui sont indispensables en période de crise. (TRADUCTION)

Mémoire de l'Association canadienne des chefs de pompiers, page 4.

réguliers (mensuels) sur les produits dangereux qu'ils transportent et sur les accidents et (ou) les déraillements qui surviennent dans le périmètre de leur territoire »⁵⁷. (TRADUCTION)

Dans d'autres lieux, par exemple dans le district de North Vancouver, les chemins de fer et les collectivités travaillent ensemble pour résoudre des problèmes et

semblent entretenir des rapports cordiaux. La ville de Salaberry-de-Valleyfield et l'agglomération de Longueuil, toutes deux au Québec, ont souligné l'importance qu'il y avait à réunir les compagnies de chemin de fer, les clients et les collectivités pour discuter de solutions communes à des problèmes mutuels concernant la sécurité publique⁵⁸.

Bien que les chemins de fer aient pris de multiples initiatives locales de sensibilisation dans les nombreuses collectivités qu'ils traversent dans tout le pays⁵⁹, il faut manifester qu'ils nouent des rapports plus directs et plus réguliers avec les citoyens ordinaires, pas seulement avec les élus. Cela pourrait se faire par des réunions publiques en personne ou par des consultations en ligne sur Internet. Les pratiques exemplaires et les solutions doivent être partagées. Les rapports doivent s'améliorer, les voies de communication doivent s'ouvrir et il faut tisser des partenariats actifs avec les administrations locales.

Des scénarios fictifs sont régulièrement mis en scène par le gouvernement et l'industrie, et l'exercice « Opération Repère Mille 265 » qui s'est déroulé le 20 septembre 2007 près de Cobourg (Ontario) est un exemple encourageant de collaboration entre le gouvernement et l'industrie au sujet d'un commandement unifié⁶⁰. L'industrie du transport ferroviaire doit être invitée à mieux promouvoir et à faire connaître ces initiatives. La couverture et la collaboration des médias sont essentielles. Dans son

⁵⁷ Ville de Côte-Saint-Luc, *Mémoire de Dida Berku*, op. cit., page 2.

⁵⁸ Mémoires adressés au Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* par la ville de Salaberry-de-Valleyfield (15 juin 2007) et l'agglomération de Longueuil (7 août 2007).

⁵⁹ Le CFCP, par exemple, traverse environ 600 localités au Canada; voir Chemin de fer Canadien Pacifique, « Safety Demands Community Involvement and Participation », *Deuxième mémoire* (mai 2007).

⁶⁰ Association des chemins de fer du Canada, « Opération Repère Mille 265 », *Communiqué de presse* (20 septembre 2007).

mémoire, la Great Canadian Railtour Company a souligné qu'il était important que le gouvernement contrecarre les méfaits de la mauvaise presse qui est faite à l'industrie du transport ferroviaire dans les médias et rétablisse l'idée que le Canada a un réseau de transport ferroviaire parfaitement sécuritaire⁶¹. Nous tenons à ajouter que les compagnies de chemin de fer ont une responsabilité tout aussi importante de promouvoir activement la sécurité ferroviaire dans les médias.

Enfin, le Comité constate également la nécessité d'un respect amélioré par les chemins de fer des règlements et des règles en vigueur (p. ex. sur les passages à niveau obstrués). Cela contribuera sans doute beaucoup à regagner la confiance du public et à resserrer les rapports avec les collectivités.

RECOMMANDATION 36

Il faudrait que les compagnies de chemin de fer élargissent leurs programmes de sensibilisation pour stimuler de meilleures communications avec toute la communauté.

7.4 LES INTRUSIONS ET L'ÉDUCATION DU PUBLIC

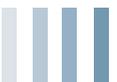
Les enfants que nous avons vus au passage à niveau en Alberta nous ont rappelé que l'attitude du public à l'égard des lignes de chemin de fer et des propriétés ferroviaires a toujours été quelque peu insouciant. Tout le monde a une histoire à raconter sur une promenade le long des voies de chemin de fer, mais les intrusions sur les propriétés ferroviaires sont une infraction à la loi et un sérieux problème de sécurité en Amérique du Nord. Les médias canadiens font régulièrement état de personnes qui sont blessées ou même tuées pour s'être introduites sur une propriété ferroviaire. L'éducation du public revêt une grande importance pour remédier à ce grave problème de voisinage.

7.4.1 Intrusions

L'accès non autorisé aux emprises ferroviaires, ou les intrusions, est une cause majeure de décès et de blessures invalidantes. Comme nous l'avons mentionné, les accidents aux passages à niveau ou attribuables à des cas d'intrusion demeurent la cause de la quasi-totalité des morts et des blessés graves que font les chemins de fer. Les accidents attribuables aux intrusions ont augmenté de 11 % en 2006 par rapport à 2005 et ont été supérieurs de 15 % à la moyenne enregistrée entre 2001 et 2005⁶².

⁶¹ Great Canadian Railtour Company, *Mémoire au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007).

⁶² Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., section 2.3.



Entre 1996 et 2006, les morts représentent un pourcentage nettement plus élevé des blessés graves et des personnes tuées dans des accidents survenus à des intrus (70 %) par rapport aux accidents aux passages à niveau (43 %) ⁶³. Entre 1996 et 2006, 392 personnes ont été tuées à des passages à niveau et 655 intrus ont été tués au Canada ⁶⁴.

À quoi doit-on attribuer un tel écart? Au fait que les intrusions ne se limitent pas aux passages à niveau, mais surviennent également dans les villes, les villages, les municipalités et les « points chauds » à travers tout le pays. Comme nous l'avons vu, les nouveaux complexes résidentiels à proximité des lignes de chemin de fer expliquent que de plus en plus de gens éprouvent la tentation de s'introduire clandestinement sur les propriétés ferroviaires. Nombreux sont les gens qui empruntent des raccourcis en franchissant ou en longeant une ligne de chemin de fer, à pied, en motoneige ou en véhicule tout-terrain. La difficulté qu'il y a à modifier les comportements humains est l'un des principaux éléments qui entrent dans la façon d'aborder les problèmes d'intrusion. L'érection de clôtures, l'installation de panneaux, la présence de policiers et les règlements, peu importe leur niveau de restriction, ne réussissent pas parfaitement lorsqu'on a affaire à des comportements humains. De nombreux facteurs entrent souvent en jeu.

Les intrus – des êtres humains – exposés sur une voie de chemin de fer sont beaucoup plus vulnérables que les êtres humains qui se trouvent à l'intérieur de véhicules ou de camions aux passages à niveau. On peut régulièrement lire des articles dans les journaux sur les intrus qui sont tués alors qu'ils se promenaient le long d'une ligne de chemin de fer, souvent en écoutant de la musique avec un casque d'écoute, et totalement inconscients du bruit que fait un train qui approche ⁶⁵. Les intrus s'assoient sur les voies de chemin de fer ou, comme nous l'avons vu, ils s'introduisent sous, montent sur ou se faufilent entre les wagons .

La troisième raison qui explique le grand nombre d'intrus tués est qu'il s'agit de suicides dans bien des cas. Même si les statistiques sur les suicides sont difficiles à établir et à étayer, il est généralement reconnu que près de 50 % des intrus tués sont des suicides ⁶⁶. C'est une question qui préoccupe au plus haut point tous les grands chemins de fer, en particulier ceux qui exploitent des trains de banlieue. Un train ne peut pas s'arrêter aussi rapidement qu'un véhicule automobile lorsqu'il aperçoit un intrus sur la voie. L'érection de clôtures ou d'autres obstacles physiques ne suffit

⁶³ *Ibidem*, section 3.2.1.

⁶⁴ *Ibidem*, section 3.9.

⁶⁵ Par exemple, le 2 octobre 2007, un article paru dans le *Hamilton Spectator* a annoncé la mort d'un étudiant de Grimsby âgé de 18 ans qui marchait le long des voies en portant son casque d'écoute de MP3; en juillet, selon un reportage de la Presse canadienne, un homme de 24 ans a été tué par un train de marchandises à Toronto alors qu'il était assis sur les voies à écouter de la musique.

⁶⁶ Renseignements fournis par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada.

pas en général à empêcher quelqu'un de se suicider, même si les études démontrent que les programmes d'éducation du public peuvent être efficaces. Le Centre de développement des transports de Transports Canada et la Federal Railroad Administration des États-Unis, parallèlement à des représentants des principaux chemins de fer, font partie d'un comité directeur qui étudie la question des suicides d'intrus sur les voies de chemin de fer, notamment le traumatisme créé par ces incidents sur les équipes des trains. L'étude cherchera à analyser les causes des suicides sur les voies de chemin de fer, évaluera les contre-mesures qui existent et formulera des recommandations pour prévenir les suicides le long des emprises ferroviaires.

Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, Transports Canada œuvre à l'élaboration d'un nouveau *Règlement sur le contrôle d'accès*, qui contribuera à limiter les cas d'intrusion en réglementant l'accès non autorisé aux emprises ferroviaires et en établissant clairement les responsabilités des compagnies de chemin de fer et des propriétaires fonciers dont les propriétés sont attenantes. Depuis 1995, il n'existe pas de prescriptions officielles visant la protection des emprises ferroviaires, ce qui explique qu'il y ait des mesures de contrôle d'accès le long de certains tronçons d'emprises, mais pas le long d'autres qui présentent les mêmes caractéristiques en matière de population et d'utilisation des terres attenantes⁶⁷. Le règlement a été rédigé et il est en instance d'adoption. À nouveau, comme dans le cas du *Règlement sur les passages à niveau*, celui-ci nécessitera la collaboration et des consultations entre les multiples parties concernées.

Les cas d'intrusion et les actes de vandalisme sont des préoccupations permanentes pour les chemins de fer, qui ont souvent recours à l'approche des quatre éléments (éducation, exécution, ingénierie et évaluation) pour y remédier. L'évaluation du lieu d'intrusion par les municipalités et les compagnies de chemin de fer est importante pour que l'on puisse élaborer des méthodes judicieuses de contrôle d'accès, notamment en érigeant des clôtures, en installant des panneaux et des systèmes d'alarme vidéo. Les chemins de fer et les collectivités s'efforcent de concevoir des plans de conception des complexes résidentiels existants et nouveaux situés à proximité de propriétés ferroviaires exempts d'intrusions.

Les mesures coercitives prises par la police des chemins de fer et par les forces de police locales revêtent également une importance névralgique, au même titre que des facteurs de dissuasion comme les amendes, pour souligner les risques pour la sécurité des intrusions et des infractions commises aux passages à niveau. Ce sont les forces de police locales qui sont chargées d'enquêter sur les accidents aux passages à niveau et survenus à des intrus, mais les agents de police des chemins de fer, qui connaissent bien les questions ferroviaires, leur prêtent souvent main-forte. Nous avons cependant entendu dire que peu de mesures coercitives sont prises à l'égard des intrus et des

⁶⁷ Voir Transports Canada, *Projet de règlement de contrôle d'accès* (version 16, datée du 15 novembre 2002); Transports Canada, *Politique sur la réglementation de l'accès aux emprises de chemin de fer* (juillet 2006).



personnes qui ont un comportement dangereux aux passages à niveau. Par exemple, VIA Rail a constaté que les pouvoirs coercitifs des agents de police des compagnies de chemin de fer au sujet des cas d'intrusion et des actes de vandalisme devraient être conférés à tous les organismes d'exécution de la loi⁶⁸. Dans son mémoire, la Huron Central Railway a souligné le besoin pour les compagnies d'intérêt local de prêter main-forte aux municipalités et aux forces de police afin de remédier aux problèmes des cas d'intrusion⁶⁹.

Enfin, de rigoureux programmes d'éducation du public se sont avérés très efficaces dans la prévention des intrusions et des actes de vandalisme, surtout lorsqu'ils sont conjugués à d'autres méthodes.

7.4.2 Éducation du public

Le Comité a appris que le cycle d'éducation, de sensibilisation et de respect de la sécurité ferroviaire dans chaque collectivité est un processus permanent qu'il faut constamment renforcer. L'éducation du public est un excellent moyen de réduire les cas d'intrusion et les accidents aux passages à niveau, et un vaste échantillon représentatif d'intervenants ont déployé de nombreux efforts dans ce domaine. La ville d'Airdrie (Alberta), par exemple, a aménagé un sentier piétonnier afin de dissuader les cas d'intrusion le long des emprises ferroviaires et elle soulève régulièrement la question de la sécurité ferroviaire lors des réunions du conseil afin de mieux sensibiliser la collectivité⁷⁰. En 2004, SécuritéJeunes Canada, le programme national de prévention des blessures du Hospital for Sick Children de Toronto, a publié une brochure éducative intitulée *Sur la bonne voie de la sécurité ferroviaire*, moyennant l'aide de l'Opération Gareautrain, de Direction 2006 et du CN⁷¹.

L'initiative de l'ACFC/FCM sur les questions de voisinage fournit des directives et des politiques pour faire face aux cas d'intrusion, et bon nombre des initiatives d'éducation et de sensibilisation des chemins de fer ont déjà été abordées dans ce chapitre. Un excellent exemple est le programme de GO Transit, qui consiste à installer des caméras vidéo dans chaque locomotive et fourgon de queue. Ces caméras ne fournissent pas seulement des preuves inestimables des infractions commises aux passages à niveau et des cas d'intrusion ainsi que des accidents évités de justesse, mais

⁶⁸ VIA Rail, *Soumission*, op. cit., page 14.

⁶⁹ Mémoire de Huron Central Railway (août 2007).

⁷⁰ « Mayor sends message about railway safety », *Airdrie Echo* (11 juillet 2007).

⁷¹ SécuritéJeunes Canada, *Sur la bonne voie de la sécurité ferroviaire* (août 2004).

elles servent également d'outils de sensibilisation. GO Transit entretient régulièrement des rapports avec les entreprises commerciales impliquées dans des accidents évités de justesse afin de dispenser une formation et de fournir des renseignements sur l'exploitation ferroviaire.

Une autre grande initiative qui a nettement contribué à sensibiliser le public à la sécurité ferroviaire est l'Opération Gareautrain, programme nord-américain d'éducation du public qui a été lancé au Canada en 1981 et qui est parrainé par l'Association des chemins de fer du Canada et Transports Canada. Ses responsables collaborent avec le Conseil canadien de la sécurité, les conseils et les ligues provinciaux de la sécurité, les compagnies de chemin de fer, les syndicats, les forces de police, les secouristes ainsi que le public et les groupes communautaires, afin de réduire les pertes de vie, les blessures et les dégâts inutiles causés par les collisions qui surviennent aux passages à niveau et par les incidents entre les trains et les piétons⁷².

Point central national de coordination des données sur la sécurité ferroviaire, le programme axé sur les quatre éléments sensibilise les gens aux questions de sécurité en faisant la promotion des techniques de bonne conduite et de l'attention et du respect des panneaux et des avertissements ferroviaires. Ses responsables collaborent avec les entreprises, les gouvernements, les chemins de fer et les dirigeants communautaires et publient des documents imprimés et audiovisuels à l'appui de ses messages. Il y a un réseau de présentateurs volontaires, notamment d'employés des compagnies de chemin de fer, qui visitent les écoles, les centres commerciaux et les groupes communautaires afin de sensibiliser le public aux dangers que présentent les passages à niveau et les intrusions sur les propriétés ferroviaires. Ils ont constaté qu'en dépit des dispositifs avertisseurs et des stratégies de lutte contre les cas d'intrusion qui existent, beaucoup de gens n'ont toujours pas conscience des risques que présentent les chemins de fer⁷³.

L'Opération Gareautrain a été un programme éminemment fructueux qui a été louangé à l'unanimité par les intervenants avec lesquels nous nous sommes entretenus dans tout le pays. Le Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* de 1994 a lui aussi louangé l'initiative et a recommandé de lui accorder une plus grande priorité⁷⁴.

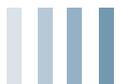
Direction 2006 est un programme apparenté, qui est né d'une recommandation formulée par le même comité en 1994⁷⁵. Cette initiative nationale échelonnée sur 10 ans avait pour objectif de réduire de moitié le taux d'accidents survenus aux passages à niveau ou à des intrus entre 1996 et 2006. Parmi les partenaires, il y a

⁷² Site Web de l'Opération Gareautrain : www.operationgareautrain.ca

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire, *Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, rapport du Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire (décembre 1994), page 89.

⁷⁵ *Ibidem*, page 104.



Transports Canada, les gouvernements provinciaux et municipaux, les organismes d'application de la loi, les organismes de sécurité, les compagnies de chemin de fer et leurs syndicats. Le programme est axé sur la recherche, l'éducation, l'application de la loi, la législation, les ressources, la sensibilisation, la mesure du rendement et les communications. Direction 2006 a publié un *Guide communautaire de prévention des intrusions* et a contribué à la création du Programme de recherche sur les passages à niveau du CDT, ainsi qu'à des initiatives dont le but est d'insérer un volet de sensibilisation à la sécurité ferroviaire dans les programmes provinciaux d'éducation des automobilistes. Même si le programme n'a pas atteint sa cible d'une réduction de 50 % du nombre d'accidents, il a réussi à les réduire de 26 % et a également largement contribué à sensibiliser les gens à la sécurité ferroviaire.

Malgré la disparition de Direction 2006, le Comité a appris avec satisfaction que Transports Canada avait décidé de créer un programme de sensibilisation nouveau et permanent afin d'éliminer les collisions aux passages à niveau et les cas d'intrusion. Le Ministère intégrera dans ce programme sa participation à l'Opération Gareautrain et les partenariats qu'il a tissés avec les intervenants, notamment avec les provinces, les bureaux régionaux et les ligues provinciales de la sécurité. Le financement provisoire du Ministère a été approuvé et les partenaires de l'industrie verseront des ressources en nature. Cela aidera sans conteste à raffermir et à conforter la sensibilisation du public à la sécurité ferroviaire.

Il y a tout lieu d'être fier des réalisations dans le domaine de l'éducation du public. Quantité d'excellents programmes se déroulent actuellement et d'autres sont prévus. Le financement de ces initiatives de sécurité publique qui revêtent une importance névralgique par le gouvernement fédéral est indispensable et doit se poursuivre et même être renforcé. En outre, nous estimons que les gouvernements provinciaux, qui commanditent de vastes campagnes publicitaires dans le cadre des programmes de sensibilisation à la sécurité routière, doivent renforcer leur rôle éducatif dans la promotion de la sécurité ferroviaire. Les deux sont après tout étroitement liées. Compte tenu de la nature évolutive de l'exploitation ferroviaire et de l'étalement des villes dans ce pays, ce qui aboutira sans doute à un plus grand nombre d'incidents du type dont nous avons été témoins, et pire encore, on ne saurait sous-estimer l'importance qu'il y a à financer l'éducation du public en matière de sécurité.

RECOMMANDATION 37

Les programmes d'éducation du public, comme l'Opération Gareautrain et Direction 2006, dont le but est de réduire les cas d'intrusion et les accidents aux passages à niveau, ont été couronnés de succès et devraient être reconduits s'il y a lieu et même renforcés.

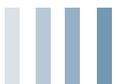
CHAPITRE 8

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET INTERVENTIONS

La protection de l'environnement est devenue un objectif de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* au moment des modifications qui lui ont été apportées en 1999. L'article 3 de la *Loi* mentionne désormais « [...] pourvoir à la protection des biens et de l'environnement dans le cadre de l'exploitation des chemins de fer » en tant que principe directeur. Malgré l'ajout de cet objectif sur la protection de l'environnement, les accidents ferroviaires qui ont de graves conséquences sur l'environnement continuent de se produire. Ces accidents retiennent beaucoup l'attention lorsque des vies humaines et des biens matériels sont menacés, et que des habitats naturels sont détruits. Il est manifeste que le public s'attend à ce que le gouvernement agisse pour protéger l'environnement. Il ressort également clairement de nos consultations qu'une bonne part des craintes du public exprimées au sujet des accidents ferroviaires sont suscitées par les dégâts causés à l'environnement par les produits déversés à la suite d'un déraillement.

Le Comité est vivement préoccupé par les accidents ferroviaires et leur impact sur l'environnement, en particulier ceux qui mettent en cause des produits qui peuvent être très nocifs pour les populations qui vivent tous près des lignes de chemin de fer à travers le pays. Il importe que Transports Canada atteigne l'objectif relatif à l'environnement énoncé dans la *Loi* et qu'il tienne l'industrie du transport ferroviaire responsable de ses performances environnementales. À cet égard, il est manifeste que les pouvoirs conférés au Ministère n'ont pas été entièrement appliqués. À notre avis, Transports Canada est loin de s'acquitter de toutes ses responsabilités en matière de surveillance de l'environnement en ce qui concerne la sécurité ferroviaire.

En même temps, l'industrie du transport ferroviaire doit redoubler d'efforts en dehors de se préparer et d'intervenir aux déversements causés par les accidents ferroviaires et adopter une approche élargie qui assure la durabilité de l'environnement et des transports. Même si nous sommes conscients que la suite donnée aux recommandations contenues dans ce rapport se soldera par un réseau de transport ferroviaire plus sécuritaire, l'industrie et l'organe de réglementation ont toujours l'obligation de s'assurer que les compagnies de chemin de fer agissent dans le respect de l'environnement en ce qui concerne tous les aspects de leur exploitation.



8.1 LÉGISLATION SUR L'ENVIRONNEMENT

Le cadre de la législation sur l'environnement qui régit l'industrie du transport ferroviaire est partagé entre plusieurs instances fédérales, principalement Environnement Canada, Transports Canada et les ministères provinciaux de l'environnement. Dans ce cadre, de nombreux textes législatifs sur l'environnement visent à protéger l'air, l'eau, les sols, la faune et, bien entendu, l'intérêt public. En règle générale, Environnement Canada exerce sa compétence sur les déversements qui se produisent sur les emprises ferroviaires de compétence fédérale alors que les provinces exercent leurs compétences sur les substances qui aboutissent sur les terres provinciales. Transports Canada est responsable de la *LSF* en ce qui concerne la sécurité de l'exploitation ferroviaire et les lois qui visent le transport des marchandises dangereuses.

8.1.1 Transports Canada

Le transport de certaines substances, qui vont des produits chimiques à des biens manufacturés, peut faire planer une menace si ces biens ne sont pas manipulés dans les règles et en toute sécurité. Le transport de ces produits, que ce soit par train, par avion, par bateau ou par la route, est réglementé par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses (Loi sur le TMD)* et ses règlements. Outre la loi fédérale, chaque province et territoire a adopté une législation qui régit le transport des marchandises dangereuses. Même si le champ de compétence varie, l'objet est le même et chaque texte législatif adopte le *Règlement* sur le TMD établi en vertu de la loi fédérale. Même si l'on peut s'attendre à des problèmes, compte tenu du chevauchement des rôles et des responsabilités, en fait, « à l'échelon fédéral-provincial, il semble y avoir peu d'ambiguïté ou de divergences au sujet des rôles respectifs et les deux directions du gouvernement semblent avoir instauré un rapport de travail constructif et opportun »¹. (TRADUCTION)

C'est le *Règlement* sur le TMD qui régit la classification des marchandises dangereuses. Les produits appartiennent à l'une de neuf catégories et chaque catégorie est subdivisée plus avant. Il peut y avoir des renvois au point d'éclair² des liquides inflammables, à la sensibilité des explosifs ou au danger qui se rattache aux gaz comprimés. Le *Règlement* prévoit l'obligation de transporter des documents et il prescrit également l'apposition d'étiquettes et de pancartes pour chaque classe de matières dangereuses. Ces mesures ont pour but de renseigner les manutentionnaires et les secouristes pour qu'ils puissent prendre toutes les précautions nécessaires. Le *Règlement* aborde également les impératifs relatifs aux plans d'aide en cas d'urgence (PACU), à la formation, aux moyens de confinement et besoins spéciaux reliés aux chemins de fer.

¹ Liane E. Benoit, Benoit & Associates, *Le transport ferroviaire et l'environnement au Canada* (août 2007), section 3.

² Par point d'éclair, on entend la température la plus basse à laquelle, lorsqu'une source d'inflammation est appliquée, les vapeurs d'un liquide s'enflamment à proximité de la surface du liquide ou dans un récipient servant aux épreuves.

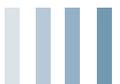
Comme on peut s'y attendre, tous les produits ne tombent pas sous le coup de la *Loi sur le TMD*. Lorsqu'il s'agit de leur manutention et de leur transport, il y a quantité de produits non réglementés (ceux qui ne sont pas visés par la *Loi sur le TMD*). Parmi les produits non réglementés qui ne réclament pas de plans d'intervention ou de mesures de préparation spéciales, il faut mentionner des substances comme les boulettes de soufre, le charbon, la potasse, l'huile de colza, les huiles lubrifiantes, les peintures au latex et les solvants et hydrocarbures à point d'éclair plus élevé comme le Varsol, ainsi que le mazout C non chauffé. Comme nous le verrons ultérieurement dans ce chapitre, ces produits non réglementés peuvent présenter de sérieux risques pour l'environnement et la santé humaine s'ils sont déversés en quantité suffisante ou dans un secteur écologiquement vulnérable. Pour les besoins de ce rapport, nous qualifierons ces produits non réglementés de substances dangereuses pour l'environnement³.

L'objet général de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* est la sécurité de l'exploitation des chemins de fer, de même que la protection des personnes, des biens matériels et de l'environnement. À l'appui de son objectif environnemental, la *Loi* contient un certain nombre de dispositions qui traitent expressément de ce sujet. C'est ainsi que le paragraphe 47.1(2) autorise le gouverneur en conseil à prévoir, par règlement, des normes limitant les rejets de polluants dans l'environnement découlant de l'exploitation de matériel ferroviaire. En dépit de ce pouvoir d'établir des règlements, aucun règlement d'accompagnement n'a été élaboré ou mis en œuvre.

La *LSF* prévoit également l'établissement de règlements sur l'enlèvement des arbres, broussailles et mauvaises herbes et l'emploi de solutions de rechange aux agents chimiques, en vertu de l'article 24. Provenant de cette disposition, le *Règlement respectant la sécurité de la voie* contient quelques renvois à la maîtrise (c.-à-d. à l'enlèvement) de la végétation afin d'améliorer la visibilité et de réduire le risques de feux de broussailles. Le *Règlement de prévention et de lutte contre les incendies sur les emprises ferroviaires* fait état des procédures relatives aux responsabilités qui visent la prévention des incendies et la lutte contre les incendies qui peuvent éclater le long des emprises ferroviaires. Pour ce qui est de la pollution acoustique, l'article 23.1 de la *Loi* traite de l'utilisation des sifflets dans les municipalités – sujet qui a été déjà abordé au chapitre 7.

La mission déclarée de Transports Canada est de servir l'intérêt public en faisant la promotion d'un réseau de transport sûr et sécuritaire, efficace et respectueux de l'environnement au Canada. D'après nos travaux, nous estimons que la protection de l'environnement, telle qu'elle figure dans la *LSF* depuis 1999, mérite une plus grande attention que celle dont elle a bénéficié de la part de Transports Canada.

³ Même s'ils ne sont pas réglementés par le gouvernement fédéral quant à leur manutention et leur transport sans danger en vertu de la *Loi sur le TMD*, il peut néanmoins y avoir d'autres prescriptions réglementaires qui s'appliquent.



8.1.2 Environnement Canada

Environnement Canada est responsable du portefeuille de la législation sur l'environnement du gouvernement fédéral qui traite d'éléments comme les normes nationales, le contrôle des substances toxiques, les questions interprovinciales et les traités internationaux. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), la *Loi sur les ressources en eau du Canada* et la *Loi sur les espèces en péril* ne sont que quelques textes législatifs qui contribuent au mandat de préservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, de conservation et de protection des ressources hydriques du Canada et des altérations de l'environnement.

Environnement Canada assume un rôle dirigeant en ce qui concerne la pollution terrestre des terres fédérales en vertu de la LCPE, même s'il compte sur les pollueurs pour qu'ils agissent. La *Loi* dispose que, si une personne rejette une substance toxique réglementée dans l'environnement, ou qu'elle est propriétaire de la substance, elle doit alors prendre toutes les mesures d'urgence raisonnables pour remédier à toute situation dangereuse ou réduire ou atténuer les risques découlant du rejet. Même si l'on pourrait s'attendre à ce que la surveillance environnementale des propriétés ferroviaires, en tant que terres domaniales, relève des compétences d'Environnement Canada, dans la réalité, il existe une certaine ambiguïté étant donné que l'exploitation quotidienne des chemins de fer tombe sous la responsabilité de Transports Canada et de la *LSF*. Pour les déversements importants, Environnement Canada doit être sur place. Même les petits déversements de substances dangereuses ou nocives pour l'environnement dans les gares de triage peuvent s'accumuler avec le temps et contaminer les sols. Or, il semble que ni Environnement Canada ni Transports Canada ne fassent grand-chose pour surveiller cette situation ou y remédier.

On trouvera un exemple du mandat environnemental partagé entre Environnement Canada et Transports Canada dans la reconduction récente du protocole d'entente (PE) conclu entre les deux ministères et l'Association des chemins de fer du Canada sur la limitation volontaire des émissions atmosphériques des locomotives. Ce PE illustre le fait que Transports Canada assume progressivement ses responsabilités environnementales en vertu de cette approche volontaire, même si le paragraphe 47.1(2) de la *LSF* (qui régit le rejet de polluants par les matériels ferroviaires) est en vigueur depuis 1999. Nous avons appris de la bouche d'Environnement Canada que son intention est de délaïsser les lignes directrices volontaires en vertu du PE au profit d'un régime de réglementation contraignant en vertu de la *LSF* avant l'expiration du PE à la fin de 2010.

8.1.3 Provinces et territoires

Les provinces et les territoires ont de nombreux textes législatifs qui visent l'environnement, notamment leurs propres lois sur le transport des marchandises dangereuses, et sont généralement responsables des questions d'environnement

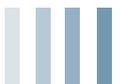
qui surviennent dans les limites de leur territoire. La législation provinciale traite des déversements sur les terres provinciales et dans les voies navigables et elle peut également porter sur la qualité de l'air et sur le contrôle et l'utilisation des pesticides. Il n'en reste pas moins que les provinces obéissent à un cadre partagé de lois sur l'environnement avec le gouvernement fédéral lorsque l'industrie du transport ferroviaire entre en jeu.

Compte tenu de cet éventail de pouvoirs et de compétences qui apparemment se chevauchent, nous n'avons pas été étonnés d'apprendre que l'industrie du transport ferroviaire estime être hautement réglementée sur les questions d'environnement. Dans la pratique, les « régimes législatifs qui régissent le transport ferroviaire semblent être relativement harmonisés et (ou) complémentaires et leur application est essentiellement coordonnée par les ministères fédéraux et provinciaux chargés de leur administration »⁴. (TRADUCTION) Comme Environnement Canada et d'autres l'ont fait observer au Comité, les interventions face aux urgences environnementales ne sont pas « en noir et blanc », car presque chaque accident présente des circonstances qui lui sont propres.

S'il existe un secteur précis auquel s'appliquent à la fois des lois fédérales et provinciales, c'est bien celui du transport des marchandises dangereuses. Comme nous l'avons vu plus haut, Transports Canada administre la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* fédérale, et les provinces ont leurs propres lois, même si elles s'en remettent au *Règlement fédéral sur le TMD*. La *Loi sur le TMD* s'applique à toutes les administrations du Canada; toutefois, dans le cas des déversements de marchandises dangereuses, les fonctionnaires fédéraux en défèrent généralement à leurs homologues provinciaux. Les deux ordres de gouvernement peuvent intervenir et imposer des ordres ou infliger des amendes. Environnement Canada assume normalement le rôle d'organisme qui apporte son aide et son savoir-faire, tandis que la province concernée participe plus directement aux interventions. Environnement Canada a le dernier mot en ce qui concerne le délai accordé pour le nettoyage d'un site situé sur une terre fédérale.

Pour aider à coordonner les interventions fédérales-provinciales face aux urgences environnementales, des équipes régionales des interventions d'urgence (ERIU) ont été créées comme groupes multiorganismes pluridisciplinaires chargés de fournir des conseils coordonnés, des renseignements et une aide pour les interventions en cas d'urgence. Parmi leurs membres, il peut y avoir des fonctionnaires de l'État, des membres du secteur privé, des communautés autochtones et des habitants de la localité.

⁴ Benoit, *Environnement*, op. cit., section 3.



Les provinces ont en général une *loi sur la sécurité ferroviaire* qui traite d'autres éléments de l'environnement, comme l'utilisation des pesticides, la protection de l'air et de l'eau et les lieux contaminés.

Pour ce qui est des interventions en cas d'accident ferroviaire à l'échelon local, en dehors de l'équipe de train, ce sont généralement le service de police local, le service d'ambulance ou le service d'incendie qui arrivent les premiers sur les lieux de l'accident pour évaluer, intervenir et réglementer l'accès du lieu de l'accident ou de la situation d'urgence. Toutefois, les collectivités petites et éloignées disposent de ressources limitées qui peuvent avoir suivi une formation insuffisante sur la façon d'intervenir en cas d'urgence environnementale.

Les administrations locales peuvent adopter des règlements qui régissent l'utilisation des pesticides afin de lutter contre les plantes adventices dans leurs collectivités, mais ces règlements ne s'appliquent pas aux terrains ferroviaires de compétence fédérale. La *LSF* fournit également aux municipalités un moyen de limiter le sifflement des trains dans leurs limites, sous réserve que la compagnie de chemin de fer ait été consultée et que Transports Canada ait donné son approbation.

8.2 ACCIDENTS : ÉTAT DE PRÉPARATION ET INTERVENTION

Alors que la priorité absolue en cas d'accident ferroviaire est toujours de sauver les vies humaines menacées, une autre priorité est la protection de l'environnement. Comme nous l'avons vu plus haut, certaines lois fédérales et provinciales traitant du transport des marchandises dangereuses sont intelligemment formulées, généralement comprises par les compagnies de chemin de fer et respectées. Dans la plupart des cas, les procédés et les procédures d'intervention en cas d'incident donnent des résultats concluants, compte tenu du vaste éventail des parties intéressées qu'il faut mobiliser pour une intervention. À l'échelon fédéral, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et le Centre canadien d'urgence transport (CANUTEC), exploité par Transports Canada, constituent un cadre pour les interventions d'urgence en cas d'accident concernant des marchandises dangereuses.

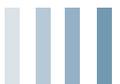
CANUTEC est un service consultatif national fourni par Transports Canada pour aider les secouristes à manipuler les marchandises dangereuses dans le cadre d'urgences intéressant tous les modes de transport. Il peut consulter une base de données présentant la liste des produits chimiques fabriqués, entreposés et transportés au Canada. Le personnel de CANUTEC est formé d'experts qui savent interpréter les données techniques et prodiguer des conseils quand on leur en demande. Le Centre peut être joint au téléphone sept jours par semaine, 24 heures par jour. La réglementation fédérale prescrit qu'il faut contacter CANUTEC en cas d'accident ou d'incident mettant en cause des marchandises dangereuses, de même qu'en cas d'incident impliquant des substances infectieuses.

Dans le cas d'un déraillement entraînant un déversement, le propriétaire du chemin de fer est responsable des préparatifs d'urgence et de la gestion de l'incident, laquelle consiste à évaluer le risque initial pour déterminer l'ampleur et la nature de l'intervention, à surveiller les opérations sur le terrain, à assurer une intervention intégrée et à répondre aux besoins des intervenants en ce qui concerne la diffusion d'informations. La responsabilité d'intervenir, de coordonner et de surveiller est partagée avec les instances provinciales. Même s'il peut y avoir un recoupement des compétences entre les gouvernements fédéral et provincial lorsque la législation fédérale est invoquée, la collaboration et la délimitation des responsabilités ont été établies, dans certains cas dans des accords officiels, afin d'assurer l'efficacité de la coordination et de la collaboration. Les ERIU, mentionnées plus haut, jouent également un rôle important.

Les interventions lors d'accidents mettant en cause le déversement de marchandises dangereuses font essentiellement appel à des plans et à des procédures d'intervention établis par les compagnies de chemin de fer. L'un des impératifs importants de la *Loi sur le TMD* et de ses règlements est précisément les plans d'aide en cas d'urgence (PACU) visant certaines marchandises dangereuses nocives qui réclament un savoir-faire et une intervention spécialisés.

Les PACU ont pour but d'aider les secouristes locaux à atténuer les conséquences d'un accident, en mettant à leur disposition des experts techniques et des équipements spécialisés sur le lieu de l'accident. Les PACU doivent comporter un certain nombre d'éléments, comme une description du potentiel d'intervention d'urgence et des renseignements sur le nombre de personnes qualifiées disponibles pour prodiguer des conseils techniques, sur le nombre qui peuvent prêter main-forte sur les lieux de l'accident, une liste des équipements spécialisés que l'on peut utiliser sur place, les systèmes de communication qu'il y a lieu d'utiliser et les copies des accords conclus avec un tiers pour la fourniture d'une aide. Ces plans prescrits complètent les plans d'intervention d'urgence des transporteurs, de même que les instances locales et provinciales et les ERIU. Un PACU doit être approuvé par Transports Canada avant que certaines marchandises dangereuses ne puissent faire leur entrée dans le réseau de transport.

Les exercices d'intervention d'urgence et les activités de sensibilisation des collectivités aident à déterminer le niveau de succès auquel on peut s'attendre lorsqu'un incident survient. Les compagnies de chemin de fer et les associations industrielles comme l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (ACFPC) nous ont mentionné un certain nombre d'exemples d'initiatives de préparatifs d'urgence et de sensibilisation qu'elles ont prises auprès des secouristes et des collectivités locales afin d'atténuer les conséquences des accidents concernant des marchandises dangereuses et d'autres types d'urgences ferroviaires.



L'industrie a fait preuve de leadership, et deux programmes en particulier méritent d'être mentionnés. Gestion Responsable® et TransCAER sont des initiatives en vertu desquelles les fabricants et les transporteurs assurent la gestion de leurs produits durant leur cycle de vie et leur transport afin de protéger les êtres humains et l'environnement. Gestion Responsable®, lancé par l'ACFPC au Canada en 1985, et étayé par des codes de pratiques, est un programme éthique exceptionnel qui vise la gestion sécuritaire et respectueuse de l'environnement des produits chimiques. TransCAER (Intervention d'urgence et sensibilisation de la collectivité au volet transport) est axé sur la sensibilisation du public, sur les dangers chimiques et sur l'apport d'un savoir-faire aux collectivités, le cas échéant.

En outre, l'ACFC déploie des spécialistes ferroviaires des marchandises dangereuses pour venir en aide aux plus petits chemins de fer en ce qui concerne tous les paramètres du transport des marchandises dangereuses. Cette initiative consiste en partie à assurer la formation des employés de chemin de fer et des secouristes au sujet des incidents ferroviaires qui mettent en cause des marchandises dangereuses.

8.2.1 Accidents concernant les marchandises dangereuses

Depuis 10 ans, les deux principaux chemins de fer transportent de plus en plus de marchandises classées comme marchandises dangereuses, à la fois sur le plan des tonnes-milles payantes et des milliers de wagons de marchandises déplacés – les deux ayant augmenté de près de 60 %⁵. Les marchandises dangereuses transportées par train sont presque toujours placées à bord de trains qui transportent un amalgame de fret.

Les règlements établis en vertu de la *Loi sur le TMD* contiennent des critères qui définissent les accidents à signaler. Parmi ces critères, il y a la quantité de marchandises dangereuses rejetées et les risques de rejets de marchandises dangereuses. Lorsqu'une plus grande quantité que la quantité minimum prescrite est rejetée, il faut immédiatement adresser un rapport à Transports Canada. Il faut également adresser un rapport à Transports Canada en cas de rejet possible (p. ex. lorsque certains wagons d'un train ont déraillé, mais que les wagons contenant les marchandises dangereuses n'ont pas déraillé pour leur part).

Selon la Direction générale du transport des marchandises dangereuses de Transports Canada, les accidents ferroviaires à signaler concernant des marchandises dangereuses ont varié d'un plancher de 45 (en 1997) à un plafond de 100 (en 2003) pour la période allant de 1997 à 2006. Les données ne révèlent aucune tendance qui laisserait croire que le nombre d'accidents ou les quantités rejetées ont augmenté au cours de cette période⁶. Il est intéressant de constater qu'au cours de la période quinquennale

⁵ Joseph Schulman, CPCS Transcom Limited, *État de la sécurité ferroviaire au Canada* (août 2007), section 6.1.

⁶ *Ibidem*, section 6.2.

2002-2006, à peine 48 des 391 accidents ferroviaires à signaler concernant la *Loi sur le TMD* (soit 12 %) sont survenus alors que les marchandises dangereuses étaient en cours de transport⁷. Cela prouve qu'il faut davantage se concentrer sur les wagons dans les gares de triage, sur les voies d'évitement et dans les installations de chargement/déchargement.

Le *Règlement* sur le BST⁸ utilise des critères plus vastes en ce qui concerne le signalement des accidents et des incidents ferroviaires concernant les marchandises dangereuses que les règlements établis en vertu de la *Loi sur le TMD*. Les accidents sont signalés au BST lorsque des marchandises dangereuses sont mises en cause ou que l'on sait que du matériel roulant a transporté des marchandises dangereuses, sans que les résidus en aient été éliminés. Il n'est pas nécessaire qu'un rejet effectif de marchandises dangereuses ait eu lieu pour que l'accident doive être signalé au BST. En outre, en vertu du *Règlement* sur le BST, un incident ferroviaire doit être signalé si du matériel roulant n'est pas impliqué dans l'accident mais que des marchandises dangereuses ont été rejetées, sans qu'aucune quantité minimale soit prescrite. Le nombre d'accidents et d'incidents signalés en vertu du *Règlement* sur le BST une année donnée est nettement supérieur à celui des accidents signalés en vertu des impératifs de signalement du *Règlement* sur le TMD.

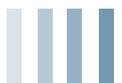
Les données du BST prouvent que le nombre confondu d'accidents et d'incidents ferroviaires à signaler concernant les marchandises dangereuses a reculé d'environ 50 %, passant de près de 600 à moins de 300 entre 1997 et 2006⁹. Lorsqu'on sait que le volume de fret a augmenté de 60 % entre 1997 et 2006 (voir figure 2.5), et que l'on conjugue cela à la baisse des événements, on comprend que le système fonctionne de façon satisfaisante, ce qui est attribuable dans une large mesure à la collaboration qui existe entre l'industrie et le gouvernement.

Le Comité est d'avis que le programme de TMD donne des résultats probants. Cela est attesté par les statistiques du BST qui sont liées aux impératifs de signalement afin de suivre un vaste éventail d'accidents et d'incidents ferroviaires concernant des marchandises dangereuses. Un certain nombre de facteurs clés expliquent le succès du programme, notamment l'impératif de plans de préparatifs d'urgence et de protocoles d'intervention, les nettes améliorations apportées aux wagons-citernes pour qu'ils puissent résister aux collisions, un cadre de réglementation qui permet aux provinces d'incorporer le règlement fédéral sur le TMD, des mesures d'application rigoureuses et la participation des chemins de fer et de l'industrie à des programmes comme Gestion Responsable.

⁷ *Ibidem*, section 6.2, figure 6.2.

⁸ *Règlement sur le Bureau de la sécurité des transports* (DORS/92-446), paragr. 2(1).

⁹ Schulman, *État de la sécurité ferroviaire*, op. cit., section 6.3, figure 6.4.



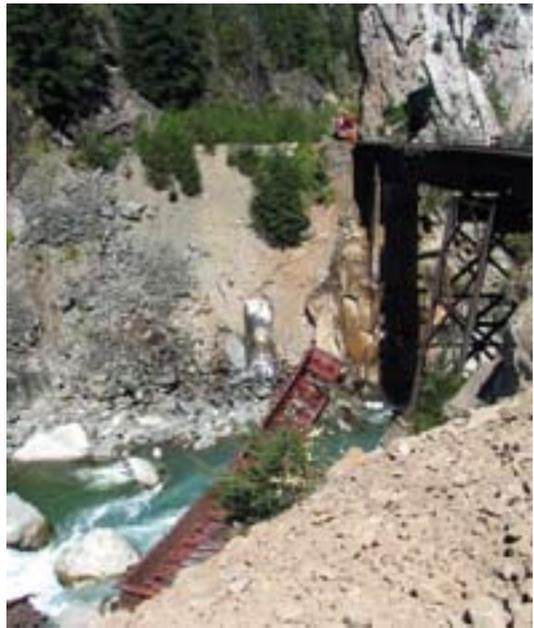
Il n'en persiste pas moins un grand risque de préjudice grave aux êtres humains et à l'environnement, et il y a toujours une marge d'amélioration en ce qui concerne le transport et la manutention de ces marchandises dangereuses. Nous espérons que, s'il est donné suite aux recommandations de ce rapport, la sécurité ferroviaire s'améliorera au Canada, ce qui se soldera par une baisse du nombre d'événements concernant des marchandises dangereuses.

La *Loi sur le TMD* n'a pas pour but d'empêcher les accidents ferroviaires et elle ne peut garantir que des accidents ne surviendront pas. En revanche, sa valeur réside dans le cadre législatif qu'elle offre sur le plan de la planification et de la prévention, de l'intervention en cas d'accident concernant les marchandises dangereuses et de l'atténuation des conséquences des accidents.

Malgré les efforts déployés par tous les intéressés, des accidents ferroviaires continuent de se produire. De nombreux intervenants nous ont affirmé que les interventions d'urgence face à d'importants déversements n'ont toujours pas atteint le niveau d'efficacité et la rapidité que le public escompte. Parmi les deux exemples contrastants qui ont été le plus souvent mentionnés, il y a les accidents survenus à la rivière Cheakamus en Colombie-Britannique et au lac Wabamun, en Alberta, qui ont tous deux fait l'objet d'une enquête et d'un rapport du BST.

8.2.2 Accident de la rivière Cheakamus

Le 5 août 2005, neuf wagons d'un train de marchandises du CN qui circulait en direction du nord à côté de la rivière Cheakamus ont déraillé. Huit étaient vides et un était chargé d'hydroxyde de sodium (ou soude caustique). Près de 40 000 litres de soude caustique se sont déversés dans la rivière, causant de sérieux dégâts à l'environnement et tuant des milliers de poissons. Dans son rapport, le BST a établi que, « même si les dégâts subis par l'environnement et la faune dans la rivière Cheakamus étaient importants, l'intervention multiorganisme face à l'incident a été bien coordonnée et efficace »¹⁰. Parmi les facteurs qui ont contribué à ce



Cheakamus (Colombie-Britannique), août 2005

¹⁰ Bureau de la sécurité des transports, Rapport d'enquête ferroviaire R05V0141, Déraillement du train de marchandises du CN sur la subdivision Squamish, à Garibaldi (Colombie-Britannique), le 5 août 2005 (11 juillet 2007), page 24.

malheureux accident, il y avait des problèmes de formation du personnel, l'exploitation de trains plus longs en terrain montagneux, la formation du train et l'impact de la puissance motrice répartie sur le freinage¹¹.

Pour ce qui est de l'intervention multiorganisme, le système de commandement unifié (CU) a été utilisé par le CN, comme le prévoit son plan d'intervention d'urgence concernant les marchandises dangereuses, qui lui tient lieu également de PACU. Le plan facilite la mobilisation et l'utilisation efficace et rentable des ressources en cas de déraillement impliquant des marchandises dangereuses. La mise en œuvre de la section CU du plan d'intervention du CN a réuni des organismes d'intervention provinciaux et régionaux, des représentants du gouvernement fédéral, l'expéditeur et d'autres moyens.

Le CU est un concept de gestion utilisé pour coordonner les interventions en cas d'incident d'urgence entre deux ou plusieurs organismes et il fournit des lignes directrices aux organismes pour collaborer et offrir conjointement des directives de gestion en vertu d'un ensemble commun d'objectifs et de stratégies. Le système CU est analogue au système international de gestion des interventions en cas d'urgence ou d'incident appelé Système de commandement des interventions (SCI). Le modèle de SCI est conçu pour assurer que la direction, qu'elle soit conjointe ou individuelle, est rapidement établie et reconnue par toutes les entités, que les champs de compétence de tous les secouristes sont respectés comme il faut et que leurs efforts sont bien coordonnés; et que les communications sont centralisées, précises et uniformes. Le modèle de SCI incite également les collectivités à déterminer et à établir un centre des opérations d'urgence qui peut rapidement entrer en fonction afin de fournir des équipements de communication, des fournitures de bureau et d'autres ressources dont les secouristes ont besoin pour gérer la situation d'urgence. En Colombie-Britannique, le modèle de SCI a été adopté par le gouvernement provincial et tous les organismes du gouvernement provincial et les sociétés d'État en prescrivent l'utilisation depuis 1992. Par le truchement du ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, deux équipes de gestion des incidents ont été constituées, l'une le long du littoral et l'autre à l'intérieur, qui sont responsables de l'exécution des plans d'intervention en cas de déversement¹².

¹¹ *Ibidem*.

¹² Examen du secteur ferroviaire de C.-B. sur l'état de préparation en cas d'urgence environnementale et la capacité d'intervention : Analyse préliminaire de l'état de préparation en cas d'urgence environnementale lors du déraillement d'un train. Publié conjointement par le ministère de l'Environnement de la C.-B. et Environnement Canada; décembre 2006, page 17.



8.2.3 Accident du lac Wabamun

Le 3 août 2005, 43 wagons d'un train de marchandises du CN qui se dirigeait vers l'ouest en provenance d'Edmonton, à côté du lac Wabamun, ont déraillé. Vingt-cinq des wagons étaient chargés de mazout C (mazout lourd) et un contenait de l'huile pour le traitement des poteaux. Ainsi, environ 700 000 litres de mazout C et 88 000 litres d'huile à traiter les poteaux se sont déversés, dont une partie s'est frayé un chemin jusque dans le lac et a causé des dégâts aux biens matériels et à l'environnement. Le BST a établi que l'accident était dû au bris d'un rail. Dans ce cas, même si le CN a déclenché son plan d'intervention d'urgence concernant les marchandises dangereuses, il n'a pas déclenché la section CU du plan et les organismes d'intervention n'ont pas été regroupés en tant que partenaires. Le BST a déterminé que « l'absence d'un centre des opérations d'urgence (COU) relevant d'un commandement unifié conforme au système de commandement des interventions a entraîné des problèmes d'organisation et de communication, un manque de définition des rôles et des responsabilités, ainsi qu'un manque de planification conjointe et de coordination avec les intervenants d'urgence et les organismes gouvernementaux »¹³. De plus, le BST ajoute qu'« il y a eu beaucoup de confusion entre les premiers intervenants au cours des premiers jours, en partie à cause de l'absence de structure de commandement unifié »¹⁴.

La province d'Alberta tient un plan de soutien des incidents concernant les marchandises dangereuses qui constitue un cadre pour les interventions des secteurs public et privé face aux incidents qui ont des conséquences sur le public ou sur l'environnement. Toutefois, au moment de l'accident, il n'y avait pas de ressources en place pour appuyer le plan et « pour se prémunir contre le cas où un autre désastre environnemental se produirait simultanément, les ressources de la province n'ont pas toutes été mises à la disposition des responsables de l'intervention au lac Wabamun »¹⁵. À la suite de l'accident, le gouvernement de l'Alberta a créé une commission chargée d'examiner la façon d'améliorer la protection de l'environnement¹⁶. Mais, surtout, la commission a formulé un certain nombre de recommandations afin de renforcer le régime de gestion des situations d'urgence de la province, notamment l'adoption du SCI dans toute l'Alberta, pour assurer l'efficacité de la coordination au cours des urgences.

¹³ Bureau de la sécurité des transports, Rapport d'enquête ferroviaire R05E0059, Déraillement du train de marchandises du CN sur la subdivision Edson, Wabamun (Alberta), 3 août 2005 (25 octobre 2007), page 23.

¹⁴ *Ibidem*, page 31.

¹⁵ *Ibidem*, pages 24, 31.

¹⁶ Ministère de l'Environnement de l'Alberta, Commission de protection de l'environnement de l'Alberta, *Learning the Lessons and Building Change: A Review of Alberta's Environmental and Emergency Response Capacity* (2005).

Une comparaison des accidents de la rivière Cheakamus et du lac Wabamun révèle que les interventions ont été différentes, ce qui s'explique partiellement par la nature des produits déversés. La soude caustique qui s'est déversée dans l'accident survenu en Colombie-Britannique était une marchandise dangereuse décrite dans la législation sur le TMD. Ni le mazout C ni l'huile à traiter les poteaux qui se sont déversés en Alberta n'étaient classés comme marchandises dangereuses¹⁷. Cette différence de taille explique sans doute les décisions et les interventions du CN face aux deux accidents.

En vertu de la législation sur le TMD, des procédures et des protocoles précis doivent être suivis et, lorsque des marchandises dangereuses sont mises en cause dans un accident des transports, le gouvernement fédéral doit s'investir. Le protocole d'intervention en cas des substances dangereuses pour l'environnement (c.-à-d. des produits non réglementés qui font planer une sérieuse menace sur l'environnement ou la santé humaine) est moins clair. Pour les accidents qui ne concernent pas une marchandise dangereuse, le plan d'intervention d'urgence du CN concernant les marchandises dangereuses ne prévoyait pas d'office l'établissement d'un centre unifié des opérations d'urgence qui aurait dû englober un plus vaste éventail de représentants de la province et du fédéral. C'est l'un des problèmes dénoncés dans l'accident du lac Wabamun, comme l'a fait observer le BST dans son rapport d'enquête.

Lors du déraillement au lac Wabamun, personne ne savait au juste ce que le train transportait, d'où la confusion qui s'est glissée dans les messages que nous avons envoyés à nos membres et le regain d'anxiété. (TRADUCTION)

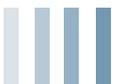
Mémoire des Métallos, *View From The Track*, page 11.

D'autres prescriptions relatives au TMD, comme les pancartes sur les wagons de chemin de fer qui identifient ce qu'ils transportent, élément qui revêt de l'importance pour les secouristes, ne sont pas

obligatoires pour le transport des substances dangereuses pour l'environnement. Comme l'a constaté le BST, « les propriétés dangereuses de l'huile servant au traitement des poteaux et du mazout C n'ont pas été comprises et n'ont pas fait l'objet d'une communication efficace qui aurait permis de prendre des mesures préventives susceptibles d'atténuer les risques connexes auxquels les résidents, les travailleurs et l'environnement étaient exposés »¹⁸.

¹⁷ Le mazout C n'est pas classé comme « substance dangereuse » en vertu de la *Loi sur la TMD*, car il n'a jamais atteint une température supérieure ou égale au point d'éclair à un moment quelconque en cours de transport.

¹⁸ Rapport d'enquête du BST sur l'accident de Wabamun R05E0059, op. cit., page 27.



Il faut souligner que, depuis la survenue des deux accidents mentionnés ci-dessus, le CN a pris d'autres mesures, notamment en s'assurant que d'autres équipements d'intervention sont disponibles, en renforçant son programme sur les marchandises dangereuses, en renforçant les programmes de sensibilisation du public et en élargissant ses divers plans d'intervention d'urgence pour couvrir toutes les situations d'urgence et pas seulement celles qui concernent des marchandises dangereuses.

8.2.4 Vers l'établissement d'un nouveau protocole

Grâce aux deux exemples d'accidents survenus en Colombie-Britannique et en Alberta et à la suite de nos consultations publiques, nous avons appris l'existence d'un solide régime d'intervention en cas de déversement concernant des marchandises dangereuses, selon la définition de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, mais aussi la présence d'une lacune au sujet des substances dangereuses pour l'environnement. Peu importe qu'une marchandise dangereuse ou une substance dangereuse pour l'environnement soit concernée, d'autres facteurs, comme le caractère éloigné du lieu du déversement, les conditions météorologiques, la lenteur ou la transmission incomplète des faits et l'absence des ressources disponibles, peuvent entraver les efforts d'intervention et de nettoyage. L'une des plaintes que nous avons entendu formuler par de nombreux groupes d'intervenants a trait au fait de ne pas savoir « qui est responsable ». Des renseignements clairs et exacts sont nécessaires dans les cas où de nombreux participants provenant de divers ordres de gouvernement sont chargés d'intervenir devant un accident.

Nous avons été étonnés d'apprendre que l'accident du lac Wabamun ne mettait pas en cause des marchandises dangereuses et que l'intervention et le rôle des autorités n'avaient pas été aussi vigoureux qu'ils auraient dû l'être. La commission créée par le gouvernement de l'Alberta pour examiner l'accident a jugé que « le plan [provincial] de soutien des incidents concernant les marchandises dangereuses n'a jamais été déclenché pour le déversement [...] car l'accident ne mettait en cause aucun produit réglementé comme marchandise dangereuse », et que « cela avait abouti à une situation où les ressources n'avaient pas été mises en marche »¹⁹. (TRADUCTION) Cette observation témoigne d'une sérieuse lacune entre les interventions face aux accidents concernant des marchandises dangereuses et ceux qui concernent des substances dangereuses pour l'environnement.

Aussi bien dans les déversements survenus en Colombie-Britannique qu'en Alberta, les instances provinciales ont pris part à l'intervention, mais à des degrés variables et avec des niveaux de succès variables. En tant que Comité, nous n'avons pas analysé de manière très approfondie les efforts déployés dans le cadre de ces deux déversements, en dehors des rapports déjà cités, mais nous constatons qu'il y a eu d'importantes différences entre les deux interventions, même si les deux concernaient la même

¹⁹ Commission de protection de l'environnement de l'Alberta, *Learning the Lessons*, op. cit., page 11.

compagnie de chemin de fer et qu'apparemment, elles semblaient être d'un type analogue. Il y a eu des divergences dans l'évaluation initiale de l'accident; dans la détermination du produit et de la quantité qui s'était déversée; dans la vitesse avec laquelle les ressources ont été déployées pour confiner et nettoyer le déversement; et dans la mesure où les collectivités provinciales, fédérales et locales ont été tenues au courant. Dans le cas du déversement du lac Wabamun, il a semblé à certains membres de la collectivité locale que la compagnie de chemin de fer avait consacré trop d'efforts à la réouverture de la ligne de chemin de fer et pas assez aux activités de nettoyage. Cela a été attribué au fait que le CN a dû attendre que l'on fasse venir de loin d'autres équipements de nettoyage.

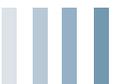
Comme nous l'avons vu plus haut, l'organisation d'une intervention revêt une importance cruciale, peu importe qu'il s'agisse d'un incident concernant les marchandises dangereuses ou une autre urgence ferroviaire. Certaines provinces et de nombreux organismes ont recours à un type de commandement uniforme ou de système de commandement des interventions afin de coordonner les activités de plus d'une entité.

Un autre modèle d'intervention d'urgence qu'il vaut la peine de mentionner est la Norme d'intervention d'urgence de l'Association canadienne de normalisation, dont l'objectif est de renseigner les entreprises et les organismes publics sur la planification, l'administration, la formation, l'utilisation des ressources, la vérification et d'autres paramètres des préparatifs et des interventions d'urgence²⁰. La norme est conçue de manière à établir des critères minimums pour une intervention efficace face à une situation d'urgence et elle peut également servir de point de référence dans l'élaboration de plans d'intervention face à tous les types de déraillements et de déversements. Le principe fondamental de cette norme est le besoin d'un accord préalable sur la façon dont une intervention doit être organisée entre les parties. Ces questions doivent être réglées à l'étape de la planification et des préparatifs de tout plan d'intervention qui doit aboutir et il faut les tester au moyen d'exercices et régulièrement les mettre à jour.

Comme nous avons pu le constater dans l'analyse ci-dessus, les substances dangereuses pour l'environnement transportées dans des wagons n'exigent aucun PACU ni autre protocole prévus en vertu de la *Loi sur le TMD* pour le transport des marchandises dangereuses. Aucune procédure de base n'est actuellement prescrite²¹ en ce qui concerne le suivi exact du contenu et de l'emplacement d'un wagon qui pourrait transporter une substance dangereuse pour l'environnement, et l'apposition de

²⁰ Site Web de l'Association canadienne de normalisation : www.csa.ca.

²¹ En vertu de la *Loi sur le TMD*, l'identification des marchandises dangereuses à l'extérieur d'un wagon de chemin de fer (au moyen de panneaux ou de pancartes approuvés) est un impératif prévu par la *Loi*. L'affichage n'est pas obligatoire pour les marchandises dangereuses pour l'environnement qui ne tombent pas sous le coup de la *Loi*.



pancartes sur ces wagons. Le personnel ferroviaire et les secouristes doivent être en mesure de déterminer facilement ce que contient chaque wagon, en cas d'accident²². Une telle lacune est incontestablement alarmante quand on connaît les risques qu'encourent les secouristes de même que le personnel ferroviaire. Il faut donc remédier à cette situation en élaborant un nouveau protocole qui traite expressément du transport par voie ferroviaire de substances dangereuses pour l'environnement.

L'absence d'un régime de réglementation régissant le transport des substances dangereuses pour l'environnement préoccupe le Comité au plus haut point. Lorsqu'elles sont accidentellement rejetées d'un wagon, les substances dangereuses pour l'environnement peuvent présenter de sérieux risques pour les êtres humains, les biens matériels et l'environnement. Le déversement survenu au lac Wabamun illustre on ne peut mieux ce phénomène. Étant donné que certaines des propriétés de l'huile qui sert au traitement des poteaux sont nocives pour la santé humaine, nous aurions pensé que cette huile serait classée comme marchandise dangereuse. En outre, le déversement de mazout C a entraîné la mort de nombreux oiseaux et la contamination du lac. Même des produits qui ne sont pas dangereux en petites quantités peuvent être mortels pour les poissons et les espèces fauniques lorsqu'ils sont déversés en grandes quantités dans l'environnement. Lorsqu'on sait que de long tronçons du réseau ferroviaire national suivent des cours d'eau et les berges de lacs et traversent d'innombrables localités, il est particulièrement important de s'assurer que tous les déversements font l'objet d'un niveau élevé de préparatifs et d'intervention.

Il faut résoudre la question du traitement des substances dangereuses pour l'environnement qui ne relèvent d'aucun protocole, comme ceux qui sont imposés par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*. Nous constatons l'urgence qu'il y a à élaborer un protocole fédéral pour délimiter les rôles et les responsabilités dont le but est d'améliorer la planification, l'état de préparation, le signalement et l'intervention face à des accidents et des incidents concernant le transport de substances dangereuses pour l'environnement. Un tel protocole doit utiliser comme modèle la *Loi sur le TMD* et nécessiter l'étude d'éventuels lois, règlements et normes qui fourniront des directives détaillées à l'industrie ferroviaire et aux expéditeurs. L'évaluation des risques, la structure d'intervention et la gestion des incidents, les rôles et les responsabilités, les plans d'intervention face aux produits (semblables à un PACU), les plans d'intervention d'urgence, la formation et la sensibilisation de même que l'échange d'informations et de pratiques exemplaires sont autant d'éléments du protocole qu'il faudra élaborer en faisant appel à la collaboration des intervenants du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie.

²² Des manifestes sont normalement transportés dans la locomotive et ils doivent contenir des renseignements sur le contenu de chaque wagon de chemin de fer qui compose le convoi.

Le rapport d'enquête du BST sur l'accident du lac Wabamun déplore le fait qu'« Environnement Canada n'ait pas établi de protocoles d'intervention environnementale en collaboration avec les ministères de l'Environnement des provinces, afin d'assurer une intervention adéquate, exhaustive et précoce à la suite des dommages écologiques causés par un accident ferroviaire »²³. Il faut donc prendre soin de coordonner les efforts déployés par Transports Canada et Environnement Canada à cet égard.

RECOMMANDATION 38

De concert avec tous les intervenants, Transports Canada devrait élaborer un protocole d'intervention d'urgence face aux déversements de substances dangereuses pour l'environnement qui ne sont pas désignées comme « marchandises dangereuses » aux termes de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

8.2.5 Normes d'intervention d'urgence et environnementale

Au cours de nos nombreuses séances de consultation, et dans les mémoires que nous avons reçus, un thème qui revient à maintes reprises est la capacité du personnel d'urgence local à intervenir en cas de déraillement et de déversement dans l'environnement. Cela concerne principalement les déraillements et les déversements qui surviennent dans les petites collectivités ou les régions éloignées où le potentiel d'intervention peut être complètement dépassé. Alors que l'état de préparation des collectivités est une question de compétence provinciale qui n'est pas du ressort de la LSF, l'industrie du transport ferroviaire doit tenir compte de ce genre d'éventualité et prévoir tous les types d'intervention. Par exemple, si la compagnie de chemin de fer transporte régulièrement des quantités prévisibles de produits, elle doit alors procéder à une évaluation des risques et se doter d'un plan visant le déploiement des moyens d'intervention nécessaires pour confiner un déversement et le nettoyer. L'élaboration de plans, leur mise en pratique et les communications avec d'autres entités qui prendront part à l'intervention doivent être des responsabilités soutenues des compagnies de chemin de fer.

Nous avons entendu de la bouche des représentants de l'industrie du transport ferroviaire et d'autres que les chemins de fer sont dotés de plans d'urgence et déploient des efforts de sensibilisation et d'éducation des collectivités locales et des secouristes afin de leur fournir des renseignements, de leur dispenser des cours et des séances d'information. Les compagnies de chemin de fer et les associations industrielles méritent sans conteste d'être félicitées de prendre des mesures proactives comme celles-ci et de tenter de tisser des partenariats. Nous comprenons toute la difficulté

²³ Rapport d'enquête du BST sur l'accident de Wabamun R05E0059, op. cit., page 32.



qu'il y a à joindre chaque collectivité, compte tenu de l'ampleur d'un tel effort et des multiples groupes communautaires différents qui s'intéressent à la sécurité publique et à la protection de l'environnement. Or, beaucoup nous ont fait savoir qu'ils avaient l'impression qu'il existe un manque de communications et de sensibilisation au sujet des préparatifs d'urgence et des interventions face aux urgences ferroviaires.

Au bout de la première journée, les habitants n'avaient encore reçu aucune communication directe de la part des responsables du CN, de Transports Canada, d'Environnement Canada, du ministère de l'Environnement de l'Alberta ou de Capital Health (l'instance régionale de santé) quant à la nature du déversement, à la salubrité de l'eau ou au plan de contrôle des catastrophes. (TRADUCTION)

Mémoire du comité des habitants du lac Wabamun, page 3.

Dans certaines régions du Canada, nous avons le sentiment que les gens ne font guère confiance aux chemins de fer pour qu'ils agissent comme il faut au bon moment – quelques interventions qui ne répondent pas aux attentes du public peuvent très vite anéantir la confiance dans les chemins de fer. Dans d'autres endroits, il peut y avoir un sentiment d'apathie jusqu'à ce qu'un accident ou une situation d'urgence survienne

dans la collectivité, et alors un sentiment de colère éclate lorsque le public a l'impression que la compagnie aurait pu et dû en faire beaucoup plus. Il est donc indispensable de bâtir des voies de communication et de confiance entre les chemins de fer, les collectivités et les citoyens en se préparant aux situations d'urgence et en intervenant de manière efficace.

Lorsqu'un accident survient, les premiers à en être avisés et à arriver sur les lieux sont généralement l'exploitant ferroviaire (y compris l'équipe de train) et les autorités locales, comme les forces de police, le service d'ambulance et le service d'incendie. D'autres ressources et organismes arrivent au besoin en temps voulu. Dans un mémoire du CFPC²⁴, la compagnie établit les quatre priorités qui orientent ses interventions face aux accidents ferroviaires. La première consiste à assurer la sécurité des employés de chemin de fer et de la collectivité touchée. La protection de l'environnement arrive au deuxième rang. La troisième priorité consiste à déterminer et à préserver toutes les preuves essentielles pour déterminer les causes de l'accident et prendre à l'avenir des mesures correctrices. Enfin, le rétablissement en toute sécurité de l'exploitation ferroviaire a lieu après qu'on a assuré la sécurité des personnes et de l'environnement. Ces priorités doivent être manifestes dans tous les plans d'intervention et dans le protocole recommandé plus haut.

²⁴ Chemin de fer Canadien Pacifique, « Safety Demands Continuous Improvement », *Mémoire d'ouverture* (avril 2007), page 14.

De nombreuses administrations locales et autres entités nous ont fait part des préoccupations que suscite en elles la sécurité de leurs secouristes et de leurs citoyens. Il semble que les chemins de fer aient pris de nombreuses initiatives, mais que les choses peuvent toujours s'améliorer, notamment l'identification des substances

Il y a une beaucoup plus grande diversité d'incidents/urgences ferroviaires qui préoccupent une municipalité – par le biais de ses services d'urgence et du public – que ceux qui tombent sous le coup de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses. (TRADUCTION)

Mémoire du comté de Strathcona.

dangereuses pour l'environnement que transportent les wagons. Les chemins de fer et les administrations doivent également rapidement et précisément évaluer l'ampleur d'un produit déversé, ou les risques d'un déversement, pour que les moyens d'intervention puissent être mobilisés et faire face à la quantité maximale de substance qui a pu se déverser, et non pas à la quantité minimale. Il est préférable de présumer le scénario de la pire éventualité jusqu'à ce que l'on ait des preuves du contraire. L'entière divulgation des faits connus aux autorités et au public le plus vite possible peut lever les craintes d'une calamité environnementale ou de risques pour la santé humaine.

À l'échelle fédérale, il y a une marge de manœuvre en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour aider à guider l'industrie et d'autres intervenants vers un état de préparation afin de faire face aux accidents environnementaux qui concernent des marchandises dangereuses et des substances dangereuses pour l'environnement dans le mode ferroviaire. En guise de complément à la recommandation que nous avons formulée plus haut, nous sommes d'avis que Transports Canada doit élaborer une norme d'intervention d'urgence face au déversement de marchandises dangereuses, de substances dangereuses pour l'environnement et d'autres produits, de concert avec l'industrie du transport ferroviaire et d'autres parties intéressées. Cette norme doit tenir compte d'éléments comme les normes de rendement des interventions d'une compagnie de chemin de fer et d'un tiers face à un déversement, des délais d'intervention cibles dans les endroits ruraux et urbains en fonction d'un nombre précis de personnel et des quantités d'équipements qui doivent être sur place, des scénarios de la pire éventualité et des calendriers relatifs à la formation et à la mise en pratique des plans.

Par exemple, dans le transport maritime, Transports Canada a autorisé la création d'organismes d'intervention agréés et a établi des normes qui régissent les interventions face aux déversements d'hydrocarbures. Les navires qui naviguent dans des eaux canadiennes doivent avoir conclu un accord avec un organisme d'intervention agréé capable d'intervenir en cas de déversement d'hydrocarbures causé par un navire. Selon la quantité d'hydrocarbures déversés et l'emplacement de l'accident, un potentiel d'intervention précis, sur le plan du temps et des efforts, a été établi par les organismes d'intervention et approuvé par Transports Canada. En élaborant



une norme d'intervention dans le secteur du transport ferroviaire, sans doute vaut-il la peine d'examiner l'exemple maritime et d'autres que l'on peut trouver dans les différents modes de transport et les différentes administrations. En même temps, il faut examiner l'état de préparation des services ferroviaires voyageurs et leur potentiel d'intervention face aux accidents pour être sûr que les ressources et les procédures sont en place et à jour également dans ce secteur.

RECOMMANDATION 39

De concert avec l'industrie, Transports Canada devrait établir une norme canadienne d'intervention d'urgence pour l'industrie du transport ferroviaire (pour les marchandises dangereuses, les substances dangereuses pour l'environnement et d'autres produits).

8.3 AUTRES QUESTIONS D'ENVIRONNEMENT

Outre la question d'environnement évidente qui consiste à faire face aux déversements résultant d'un accident ferroviaire, un certain nombre d'autres questions liées à l'environnement ont été soulevées au cours de nos consultations. Certaines méritent qu'on s'y arrête et, même si nous n'avons pas encore formulé de recommandations officielles sur chaque thème, nous espérons que nos suggestions seront attentivement examinées en vue d'éventuelles mesures.

8.3.1 Emploi des pesticides

La *LSF* autorise l'enlèvement de la végétation et des arbres des emprises ferroviaires à titre de précaution de sécurité afin d'améliorer la visibilité et de réduire les risques d'incendie. La législation n'est pas prescriptive sur la façon de procéder. L'emploi de pesticides est vraisemblablement le moyen le moins coûteux et le plus efficace qui existe et qui est couramment utilisé par l'industrie du transport ferroviaire. Pour l'heure, les chemins de fer doivent demander des permis à chaque province où elles exploitent des services avant d'entreprendre le moindre épandage. Cela s'est traduit par une mosaïque d'exigences réglementaires, car les règles ne sont pas homogènes entre toutes les provinces. Les chemins de fer militent en faveur d'un règlement fédéral qui aura pour effet de normaliser les règles régissant l'application des pesticides et d'éliminer la nécessité d'obtenir des permis provinciaux.

Comme c'est le cas pour l'arrosage des gazons, de nombreuses personnes et certaines municipalités s'opposent à l'épandage des terrains ferroviaires, en particulier le long des couloirs municipaux. Un certain nombre de municipalités à travers le Canada ont interdit l'arrosage des gazons dans leur périmètre et ont demandé aux chemins de fer de respecter cette interdiction. Étant donné que les terrains ferroviaires relèvent des compétences des autorités fédérales, les municipalités exercent peu d'influence sur les compagnies de chemin de fer en la matière. La *LSF* prévoit que le gouverneur en

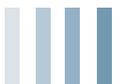
conseil peut établir des règlements sur l'utilisation de solutions de rechange aux pesticides chimiques pour enlever les arbustes et les mauvaises herbes le long des lignes de chemin de fer [sous-alinéa 24.1e)(iii)], mais aucun règlement n'a été adopté. La question de l'épandage des pesticides pourrait être un sujet de discussion du Groupe de travail fédéral-provincial de la sécurité ferroviaire, ou une question de voisinage entre la Fédération canadienne des municipalités et l'industrie du transport ferroviaire. La Direction générale de la sécurité ferroviaire pourra également vouloir élaborer des règlements sur le recours à des solutions de rechange aux pesticides chimiques de concert avec l'industrie du transport ferroviaire et d'autres parties intéressées.

8.3.2 Déversements dans les gares de triage

L'un des résultats des nombreuses années d'exploitation ferroviaire est l'impact que cela a pu avoir sur les sols et sur l'eau dans les gares de triage et aux alentours. Les déversements cumulatifs de quantités relativement minimes de produits, comme ceux qu'on utilise dans l'entretien des matériels roulants ferroviaires, et la fuite ou le déversement occasionnel de marchandises dangereuses et de substances dangereuses pour l'environnement dans les gares de triage, peuvent se solder par la contamination du site avec le temps. Environnement Canada exerce sa compétence sur la contamination des sols et de l'eau sur ces terrains fédéraux, alors que Transports Canada surveille pour sa part l'exploitation des chemins de fer. Les déversements importants à signaler font normalement l'objet de protocoles de nettoyage précis et sont assujettis à des calendriers conformes aux exigences fédérales ou provinciales.

De nombreux déversements de moindre importance qui n'ont pas besoin d'être signalés aux instances de réglementation peuvent s'accumuler sur une longue période et devenir problématiques. Les compagnies de chemin de fer s'efforcent de confiner et de nettoyer ces déversements en prenant une diversité de mesures, mais elles n'y réussissent pas toujours entièrement. Il est fort probable que l'assainissement des gares de triage sera nécessaire pour réduire la quantité de substances toxiques dans le sol et la nappe phréatique – opération qui n'est normalement pas nécessaire jusqu'à ce qu'il y ait un changement d'utilisation d'une gare de triage. Certes, le propriétaire du terrain a la responsabilité de s'y comporter d'une manière durable pour l'environnement et d'en assurer l'assainissement.

Nous avons constaté une lacune entre les instances fédérales en ce qui concerne la surveillance des fuites et des déversements de marchandises dangereuses et de substances dangereuses pour l'environnement dans les gares de triage. Dans la plupart des cas, Environnement Canada compte sur l'intercession de l'organe de réglementation des transports, étant donné que le phénomène a trait à l'exploitation ferroviaire alors que l'inspecteur de la sécurité ferroviaire de Transports Canada n'a pas suivi une formation ou ne possède pas des connaissances suffisantes pour déterminer la contamination du site. En raison de cette dichotomie, nous estimons que l'industrie



peut et doit en faire plus pour empêcher ces phénomènes de survenir dans les gares de triage, notamment en intervenant rapidement pour nettoyer toute substance qui s'est déversée et qui menace l'environnement. Le gouvernement fédéral doit également adopter une attitude plus proactive dans son rôle de surveillant et doit clairement établir le principal responsable de ce genre de question.

8.3.3 Émissions dans l'atmosphère

Transports Canada a le pouvoir de réglementer le rejet de polluants dans l'environnement résultant de l'exploitation de matériels ferroviaires (paragraphe 47.1(2) de la *LSF*). Toutefois, aucun règlement n'a été adopté en vertu de cette disposition. Les dérèglements climatiques sont un sujet d'actualité et le Comité tient à féliciter l'industrie du transport ferroviaire, Transports Canada et Environnement Canada d'avoir reconduit en mai 2007 le protocole d'entente sur la réduction des émissions atmosphériques des chemins de fer qui contribuent aux gaz à effet de serre.

En vertu du PE, des cibles volontaires ont été fixées pour les principales compagnies de marchandises, les compagnies d'intérêt local, les services voyageurs interurbains et les services de trains de banlieue. La cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 2010 pour les principales compagnies de marchandises représente une amélioration de 44 % par rapport à 1990-2010²⁵. Le plan d'action prévoit notamment que les principaux chemins de fer ne devront acheter que de nouvelles locomotives homologuées par l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis, et devront moderniser les locomotives en service au moment de leur remise en état, à compter de 2010, selon les normes de l'EPA en vigueur à cette date. Le PE, avec ses cibles volontaires, qui doit expirer le 31 décembre 2010, devrait être remplacé par un règlement en vertu de la *LSF*.

Compte tenu du temps qu'il faut pour élaborer des règlements, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement, le Comité est d'avis qu'il faut que Transports Canada et Environnement Canada amorcent les consultations entre les intervenants et l'industrie ferroviaire à cet égard, dans l'espoir que des règlements contraignants pourront être adoptés dès le 1^{er} janvier 2011, date d'expiration du PE.

8.3.4 Fuites de grains et autres « détritits »

Au cours de nos consultations, nous avons entendu de nombreuses présentations et reçu de nombreux mémoires par écrit soulignant que le contenu de nombreux wagons céréaliers fuit sur les lignes de chemin de fer. Les animaux attirés par ces céréales courent alors le risque d'être heurtés par un train. En outre, les espèces fauniques qui broutent, comme les grizzlis dans les parcs nationaux, présentent un

²⁵ Transports Canada, « Sur la voie d'un réseau de transport ferroviaire plus propre et plus écologique », *Communiqué de presse n° GC 018/07* (15 mai 2007).

risque pour les employés de chemin de fer qui doivent délaissier la locomotive et marcher le long du train pour inspecter les wagons. Le problème n'est pas limité aux grains, mais il concerne d'autres produits, comme les copeaux de bois, la poussière de charbon ou les granules de plastique. Si ces produits ne sont pas manipulés et traités comme il se doit, ils peuvent être rejetés par les wagons soit en cours de route, soit dans les gares de triage²⁶. Nous déplorons ce type de « détritux ».

Près de 12 000 wagons-trémies du parc du gouvernement du Canada sont utilisés gratuitement par le CN et le CFCP afin de transporter des grains réglementés de l'Ouest vers les ports. Les chemins de fer ont le contrôle quotidien des wagons et ils les attribuent aux expéditeurs de grains selon une formule commerciale. En vertu de nouveaux accords conclus entre les compagnies de chemin de fer et le gouvernement du Canada, et le CN et le CFCP se sont engagés à lancer un programme d'inspection et de remise en état des wagons-trémies afin de résoudre des problèmes de sécurité et d'autres problèmes hors sécurité. En particulier, étant donné que les wagons exploités par le CFCP avaient des registres mal conçus, le CFCP remplacera les registres mal conçus des wagons-trémies du fédéral qu'il exploite afin de réduire les fuites. Le CN est lui aussi tenu en vertu du nouvel accord d'inspecter tous les registres et d'y effectuer les réparations nécessaires. Chaque année des cinq premières années du programme de remise en état, Transports Canada procédera à une inspection des wagons ainsi remis en état afin de s'assurer que tous les travaux nécessaires ont bien été exécutés.

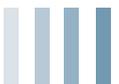
8.3.5 Nuisance acoustique

Il n'y a pas de lois ou de règlements qui traitent des niveaux de bruit causés par l'exploitation ferroviaire, en dehors des dispositions de la *LSF* sur le sifflement. À part le sifflement, la plupart des bruits des chemins de fer, à l'exception du bruit d'un train qui passe, sont produits par le tintement des cloches aux passages à niveau et par les manœuvres dans les gares de triage et aux alentours. On trouvera une analyse de ce sujet au chapitre 7.

8.3.6 Plans de gestion de l'environnement

Les questions que nous avons abordées doivent l'être de manière plus rigoureuse. La *LSF* confère à l'organe de réglementation le pouvoir d'établir des règlements ou des règles qui régissent la protection de l'environnement dans un certain nombre de domaines, et la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada doit attacher plus d'importance et un niveau de priorité plus élevé à ses objectifs environnementaux.

²⁶ Les chemins de fer utilisent parfois des camions aspirateurs pour ramasser les matières qui se sont déversées, mais ce genre d'opération ne peut se faire à travers l'immensité du réseau ferroviaire avec un succès total.



Pour assurer que l'industrie du transport ferroviaire fonctionne dans le respect de l'environnement, en tant qu'organe de réglementation, Transports Canada doit prendre les mesures qui s'imposent. Le Comité est d'avis que des plans de gestion de l'environnement doivent être présentés par les compagnies de chemin de fer au Ministère. Avec le concours d'Environnement Canada, Transports Canada doit examiner le contenu et la portée de ces plans afin d'établir des critères de base communs. Les deux ministères doivent également s'interroger sur la façon de surveiller et de vérifier ces plans. Ces plans doivent être examinés et actualisés chaque année par les compagnies de chemin de fer, lesquelles doivent soumettre leurs changements à l'organe de réglementation. Les compagnies sont censées vérifier leurs plans régulièrement et fournir les résultats de leurs vérifications à Transports Canada. Ce processus doit être incorporé comme nouvelle prescription en vertu du règlement actuel sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire. Les plans de gestion de l'environnement doivent se concentrer sur les questions d'actualité et être axés sur l'avenir.

RECOMMANDATION 40

Les compagnies de chemin de fer devraient présenter chaque année des plans de gestion de l'environnement et des vérifications régulières de conformité à Transports Canada. Ces plans devraient porter entre autres sur la pollution des propriétés ferroviaires (c.-à-d. les gares de triage et les emprises ferroviaires).

8.3.7 Incendies causés par les compagnies de chemin de fer

Les feux de forêt et autres feux de broussailles, notamment ceux qui sont causés par l'exploitation ferroviaire, peuvent devenir une grave menace pour le public et l'environnement. Les incendies qui se déclarent le long des emprises ferroviaires peuvent être causés par un certain nombre d'activités ferroviaires, notamment le meulage et le soudage des rails, les opérations de freinage ou les gaz d'échappement des locomotives. Ces incendies peuvent également être causés par des activités non ferroviaires, notamment par des campeurs ou la foudre.

La responsabilité de la lutte contre les feux de forêt incombe aux organismes de gestion des richesses naturelles des gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans les parcs nationaux, c'est Parcs Canada qui est investi du mandat de lutter contre les feux de forêt.

Selon le Centre interservices des feux de forêt du Canada (CIFFC), plus de 140 incendies se rattachant à l'exploitation ferroviaire éclatent chaque année dans le

territoire qui déborde les limites des municipalités²⁷. Le CIFFC est une société à but non lucratif qui représente un partenariat entre les organismes des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral responsables de la lutte contre les feux de forêt au Canada. Le Centre a une antenne opérationnelle qui recueille, analyse et diffuse des renseignements sur la lutte contre les feux afin de faciliter le partage des moyens de lutte contre les feux de forêt au Canada, notamment les équipements, le personnel et les aéronefs. La planification et les préparatifs de même que les activités d'éducation et de sensibilisation sont importants pour le succès de la lutte contre les feux de forêt.

La majorité des incendies causés par les compagnies de chemin de fer sont maîtrisés avant de prendre des proportions alarmantes, mais certains ne peuvent être maîtrisés et provoquent de sérieux dégâts. Le CIFFC estime que les incendies causés par les chemins de fer brûlent environ 17 700 hectares en moyenne chaque année, et le Centre a dépensé près de 6,4 millions \$ par an depuis 10 ans pour maîtriser ces incendies²⁸. Les chemins de fer ne sont pas restés en reste et ils ont pris plusieurs mesures au fil des ans pour réduire les risques d'incendie le long des emprises, notamment en modifiant leurs équipements et leurs méthodes d'exploitation. Mentionnons à titre d'exemple l'installation de pare-étincelles sur les cheminées d'échappement des locomotives.

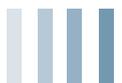
Alors que les groupes de défense forestière cherchent normalement à recouvrer les coûts qui se rattachent aux incendies attribués aux compagnies de chemin de fer, nous avons appris que les chemins de fer contestent souvent ces requêtes. Peut-être ce qui incite les compagnies à contester la détermination des causes est que celle-ci est réalisée par les services d'incendie sans la participation des chemins de fer et que ces derniers ne sont pas toujours convaincus que les feux ont été causés par leur exploitation.

Nous croyons savoir que, dans bien des cas, les chemins de fer comptent sur les organismes publics de lutte contre les incendies pour lutter contre les incendies qui leur sont attribués. Toutefois, nous avons également entendu dire que ces organismes sont contraints de recouvrer les coûts de leurs opérations. Les contestations judiciaires entraînent des retards et majorent les coûts qui sont à la charge des deux parties. Même si le Comité souscrit sans conteste à l'application régulière de la *Loi* dans les poursuites judiciaires, nous déplorons que les procédures qui entourent la détermination des causes et la tribune par laquelle on cherche à régler les différends ne soient pas plus claires.

Aux termes de la *LSF*, une règle, soit le *Règlement [sic] de prévention et de lutte contre les incendies sur les emprises ferroviaires*, a été élaborée en 1995 par l'Association des

²⁷ Centre interservices des feux de forêt du Canada (CIFFC), *Feux de végétation résultant de l'exploitation ferroviaire – Une menace pour la sécurité publique, Mémoire adressé au Comité d'examen de la LSF* (juillet 2007) page 2.

²⁸ *Ibidem*, pages 4-5.



chemins de fer du Canada au nom des compagnies de chemin de fer. Cette règle prescrit que les compagnies de chemin de fer doivent veiller à ce que des mesures soient en place pour prévenir et lutter contre les incendies sur les emprises ferroviaires en assurant la formation du personnel, en se dotant de plans de prévention et de lutte contre les incendies, en adoptant des méthodes de prévention et de réduction des risques et en prévoyant suffisamment de personnes qualifiées pour assurer la patrouille d'incendie et le respect des exigences de lutte contre les incendies. La règle prescrit clairement qu'il appartient aux compagnies de chemin de fer d'éteindre tous les incendies sur les emprises ferroviaires, peu importe leur origine et à l'extérieur des emprises ferroviaires où ils ont pris naissance, ou sont présumés avoir pris naissance, par suite de l'exploitation ferroviaire.

Cette règle semble carencé sous plusieurs rapports. Elle ne contient pas de dispositions de conformité ou d'application, ni amendes ou incitatifs. Même si la règle prescrit clairement que la compagnie de chemin de fer doit éteindre tous les incendies, tout le monde est libre de l'interpréter comme il l'entend sur le plan de la responsabilité et des coûts connexes. En outre, la règle est muette sur le recouvrement des coûts, sur la procédure de détermination des causes et sur une tribune chargée de décider de la répartition des coûts. La règle n'attribue aucun rôle aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire. Les inspecteurs du service d'incendie (autorités provinciales) sont mentionnés mais ils ne connaissent pas suffisamment l'exploitation ferroviaire pour prendre des mesures efficaces.

Manifestement, il faut remanier cette règle. Étant donné que les incendies causés par les chemins de fer touchent des tiers qui ne relèvent absolument pas de Transports Canada et des compagnies de chemin de fer, il serait plus judicieux de réécrire cette règle en tant que nouveau règlement. Cela doit être un effort concerté mettant en cause les compagnies de chemin de fer, les organismes de lutte contre les incendies et l'organe de réglementation, qui doit tenir compte des dispositions sur la répartition des coûts de lutte contre les incendies et le règlement des différends, le cas échéant.

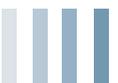
RECOMMANDATION 41

La règle intitulée le *Règlement de prévention et de lutte contre les incendies sur les emprises ferroviaires* n'est ni efficace ni appliquée, pas plus qu'elle ne prévoit une procédure d'indemnisation adaptée. Étant donné que cette règle concerne des tiers, elle devrait être remplacée par un règlement.

Pour conclure, le Comité est d'avis que Transports Canada doit renforcer sa capacité à s'acquitter de ses obligations environnementales en vertu de la *LSF* et doit faire preuve d'un plus grand dynamisme. Les questions d'environnement sont appelées à revêtir de plus en plus d'importance à mesure que les difficultés qu'elles présentent deviennent plus marquées. Comme nous le verrons au chapitre 11, il faudra consacrer des ressources pour remplir ce rôle important.

RECOMMANDATION 42

Transports Canada devrait se doter d'une capacité et d'un savoir-faire suffisants pour assurer la surveillance de l'industrie du transport ferroviaire au sujet de tous les paramètres de la protection de l'environnement.



CHAPITRE 9

QUESTIONS D'ORDRE OPÉRATIONNEL

Au cours des consultations publiques, le Comité a entendu formuler des remarques sur un certain nombre de questions d'ordre opérationnel et de préoccupations pour la sécurité. Il a reçu des mémoires faisant état des préoccupations de nombreux présentateurs sur des dossiers comme la gestion de la fatigue, la conception des locomotives, les consignateurs d'événements et de conversations, les emplacements des systèmes de contrôle automatique des trains, les voies et les infrastructures, la formation, la dynamique des trains et les programmes de lutte contre la consommation d'alcool et d'autres drogues.

Pour la plupart, les questions d'ordre opérationnel sont attribuables à l'exploitation des trains et à l'impact que cela peut avoir sur leurs équipes. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, l'industrie du transport ferroviaire a évolué, même si elle est toujours axée sur l'observation de mesures réglementaires. Ces mesures ont été le principal soutien de la régulation du mouvement des trains et de la réduction ou de la prévention des accidents et, dans bien des cas, elles sont devenues la base qui permet de déterminer les causes des accidents. Tandis qu'évoluait la science des facteurs humains, cependant, cette démarche est remise en question comme principal moyen de prévenir les accidents attribuables à des facteurs humains.

Il est rare que les accidents et les incidents soient le fait d'une seule cause. En fait, ils résultent de la conjugaison de défaillances ou de carences dans les politiques et les procédures organisationnelles, les actions humaines et les matériels¹. Cette complexité oblige à tenir compte dans les enquêtes des causes directes et inhérentes ainsi que de leurs rapports d'interdépendance. Malheureusement, les procédures classiques d'enquête sur les accidents cessent généralement lorsqu'une cause directe est découverte, comme le fait de ne pas avoir respecté une mesure réglementaire². Nous pensons que l'amélioration de la culture de sécurité globale d'une organisation est en définitive une meilleure façon de procéder que le simple fait de remédier au comportement localisé d'un seul exploitant. Nous sommes convaincus que cela permettra de régler bon nombre des questions d'ordre opérationnel qui ont été signalées à notre attention.

¹ Maury Hill and Associates, Inc., Adaptive Safety Concepts, *Le rôle des facteurs humains dans les événements ferroviaires et des stratégies d'atténuation éventuelles* (août 2007), section 2 « Cadres conceptuels du facteur humain »; section 3, « Une définition ».

² *Ibidem*, section 3.

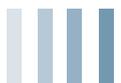
9.1 GESTION DE LA FATIGUE

La fatigue dans le contexte du transport ferroviaire est un problème de taille. Le Comité a appris que, dans certains cas, les mécaniciens de locomotive se présentent au travail insuffisamment reposés et éprouvent des inquiétudes pour leur sécurité. Nous avons constaté qu'il y avait un rapport évident entre les *Règles relatives au temps de travail et de repos*, les conventions collectives entre le personnel d'exploitation et les compagnies et le besoin de plans efficaces de gestion de la fatigue. Compte tenu de la conjoncture d'exploitation complexe du réseau ferroviaire, il faut que ces rapports soient harmonieux.

Jusque dans les années 1980, les heures de travail du personnel ferroviaire n'étaient pas assujetties à une réglementation. Ces employés étaient exemptés de la partie II du *Code canadien du travail* et aucune restriction ne limitait leurs heures de travail et de repos en dehors de leurs conventions collectives. Cette situation a changé après qu'un train de voyageurs et un train de marchandises se sont heurtés de plein fouet à l'extérieur de Hinton (Alberta) en 1986. On a en effet déterminé à l'époque que la fatigue de l'équipe de train avait joué un rôle essentiel dans cet accident. En 1987, la Commission canadienne des transports a émis des ordonnances provisoires prescrivant un temps de repos minimum du personnel d'exploitation ferroviaire. Ces ordonnances provisoires ont été remplacées par une *Règle relative au temps de repos obligatoire* rédigée par les compagnies de chemin de fer, qui a été approuvée par Transports Canada en juillet 1993, sous réserve que l'industrie, par l'entremise de l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), établisse une seconde règle fixant le temps maximal de travail de ses employés (*Règles relatives au temps de travail et de repos*). Un groupe de travail a donc été créé avec des membres de l'ACFC et des représentants syndicaux.

Le mode ferroviaire est unique dans l'univers des transports en raison de la difficulté qu'éprouvent les principales compagnies ferroviaires de marchandises à décider à l'avance de l'affectation du personnel. Dans le cadre de nos consultations et de nos recherches, nous avons appris que l'horaire de travail peut avoir des effets positifs sur la gestion de la fatigue. Nous avons appris également que ces effets positifs se remarquent mieux dans l'Est du Canada que dans l'Ouest, en raison d'un meilleur établissement des horaires.

Parmi les causes de la fatigue, il y a l'incertitude qui entoure la prochaine affectation d'un employé, les heures excessives de travail, les longs trajets quotidiens et heures d'attente avant de commencer le travail, les mauvaises conditions de sommeil dans certaines gares « loin de chez soi » et les décisions personnelles de ne pas se reposer durant la journée, même lorsqu'on sait qu'on sera appelé au travail le soir suivant. Le groupe de travail a tenu compte de tous ces facteurs.



L'ÉTUDE CANALERT '95 A RECOMMANDÉ LA MISE EN PLACE DES MESURES SUIVANTES POUR CONTRER LA FATIGUE :

- prévoir des périodes de service régulières et prévisibles;
- prescrire du repos après les trajets de nuit et avant les trajets de retour de nuit;
- mettre en place à travers le réseau des stratégies pour permettre une sieste en cours de route;
- dispenser les équipes de train qui font la sieste de leurs responsabilités en matière d'inspection des trains;
- installer des sièges inclinables dans les cabines de conduite des locomotives;
- modifier les centres d'hébergement afin de favoriser un meilleur sommeil de jour;
- installer des systèmes audio dans les cabines de conduite des locomotives;
- dispenser des programmes de formation pour un meilleur mode de vie;
- initier les contrôleurs de la circulation ferroviaire et les équipes aux stratégies de gestion de la fatigue.

Au cours de l'élaboration des *Règles relatives au temps de travail et de repos*, les membres du groupe de travail ont constaté que le dossier de la fatigue était beaucoup plus complexe qu'ils ne l'avaient imaginé. Le groupe de travail a conclu qu'il lui fallait mieux comprendre la fatigue et son impact sur la vigilance des équipes de train. C'est ainsi qu'il a entrepris une vaste étude pour mieux comprendre la question de la vigilance des équipes et, si possible, élaborer un ensemble de mesures pour contrer la fatigue, afin d'augmenter le niveau de vigilance sans compromettre l'exploitation.

Le rapport issu de cette étude, intitulé *Assurance de la vigilance dans les compagnies de chemin de fer canadiennes* ou CANALERT '95³, a été terminé en 1995 et publié en 1996. En bref, cette étude approfondie a permis d'établir que, même dans la conjoncture unique de l'industrie du transport ferroviaire, il existe des mesures pour contrer la fatigue qui, lorsqu'elles sont mises en œuvre et respectées, réduisent de manière appréciable les effets néfastes de la fatigue sur l'exploitation des trains en toute sécurité. Ces mesures ont en fait abouti à une amélioration correspondante du niveau de satisfaction au travail du groupe de mécaniciens ayant participé à l'étude.

L'étude CANALERT '95 a porté sur un échantillon de mécaniciens de locomotive de deux subdivisions (l'une du CFCP et l'autre du CN) qui conduisaient des trains dans des conditions d'exploitation types mais stressantes en terrain montagneux. Ces mécaniciens ont fait l'objet d'une surveillance scientifique à la fois durant leurs

³ Moore-Ede, Martin et al., *Assurance de la vigilance dans les compagnies de chemin de fer canadiennes : Rapport de phase II (CANALERT '95)*, Circadian Technologies, Inc. (mai 1996).

périodes de veille et d'exploitation, de même que durant leurs périodes de repos et de sommeil, afin d'établir un point de repère et d'évaluer les avantages d'une mesure envisagée pour contrer la fatigue. L'étude a révélé qu'une amélioration appréciable de la vigilance était possible et a conclu que la fatigue est un problème réel dans les compagnies de chemin de fer canadiennes; que les règles sur le temps de travail et de repos ne peuvent garantir une protection totale contre la fatigue; que des mesures visant à contrer la fatigue peuvent être adoptées avec succès dans l'exploitation ferroviaire; que le rythme circadien de sommeil et de vigilance est un bon moyen de remédier à la fatigue des employés d'exploitation ferroviaire; que, pour être efficaces, les mesures visant à contrer la fatigue doivent être respectées; et que le maintien de la vigilance est une responsabilité conjointe des employés et de la direction.

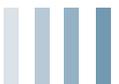
Armé des résultats de l'étude CANALERT '95, le groupe de travail, dirigé par l'Association des chemins de fer du Canada, a élaboré les *Règles relatives au temps de travail et de repos*, qui cherchaient à concilier les intérêts des chemins de fer (constitution d'équipes de travail sécuritaires et rentables), des employés (qualité de vie et revenu) et du public pour la sécurité du transport ferroviaire.

Le groupe de travail, auquel s'est joint un représentant de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, a mis la dernière touche aux *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* et à un document d'interprétation appelé *Circulaire 14 – Procédures et pratiques recommandées pour l'application des Règles relatives au temps de travail et de repos*. Les deux documents sont finalement entrés en vigueur en avril 2003, soit environ sept ans après la publication des recommandations de l'étude CANALERT '95. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a aussitôt reçu les doléances de l'industrie et des employés de chemin de fer sur l'insuffisance des caractéristiques de la règle et a cherché à y remédier.

À l'issue d'autres travaux et de plusieurs réunions entre l'ACFC et la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, les *Règles de 2005 relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* (les « *Règles relatives au temps de travail et de repos* ») ont été élaborées et mises en œuvre, en remplacement de la version de 2003.

Pendant qu'il étudiait la question, le Comité a appris que de récentes recherches sur les effets de la fatigue dans un milieu professionnel où le travail est ininterrompu avaient abouti à plusieurs constatations révélatrices⁴. Certaines de ces constatations peuvent aider à gérer efficacement les problèmes de fatigue et il faut en tenir compte dans l'établissement de règles minimums de sécurité qui s'appliquent à la totalité d'un secteur ou d'une branche d'activités. Par exemple, la privation de sommeil aboutit à des déficits de rendement cognitif; la perturbation du rythme circadien se solde par

⁴ Maury Hill, *Facteurs humains*, op. cit., section 4, « Résumé des conséquences de la fatigue sur la performance ».



une baisse de rendement; les êtres humains arrivent mal à estimer leur niveau actuel de vigilance; et, surtout, les heures de repos en soi ne garantissent pas que les effectifs sont reposés.

De plus, les recherches ont révélé que l'ampleur des effets néfastes de la fatigue varie selon l'individu. Même si les recherches sur la fatigue contiennent une diversité de mesures qui illustrent l'ampleur des chutes de rendement, l'une des comparaisons les plus intéressantes – ou alarmantes – a été présentée au Comité dans un rapport de recherche⁵, faisant état de tests qui démontrent que les effets sur le rendement de 18 heures de travail équivalent aux effets d'un taux d'alcoolémie de 0,05 % ou même supérieur.

HUIT CRITÈRES IMPORTANTS DE GESTION DE LA FATIGUE

1. Moment de la journée
2. Rythme circadien
3. Durée des possibilités de dormir
4. Qualité du sommeil
5. Prévisibilité (de l'heure de début)
6. Dette de sommeil (période de sommeil prolongée)
7. Temps passé à travailler
8. Courtes pauses

Une étude australienne réalisée en 2005 sur la fatigue et la réglementation des heures de travail dans le secteur des transports a comparé les règlements qui s'appliquent aux quatre modes de transport dans quatre pays et a souligné huit importants critères de gestion de la fatigue dans ces règlements⁶.

Compte tenu des recherches menées à ce sujet, le Comité partage certaines des réserves de Transports Canada quant à la teneur des *Règles relatives au temps de travail et de repos* de 2003. La simple logique nous pousse à douter de la valeur pour la sécurité de règles qui autorisent ou, pourrait-on dire,

encouragent les mécaniciens de locomotive et autres employés itinérants à effectuer deux quarts d'affilée (soit jusqu'à 18 heures de travail au cours d'une période 24 heures) avec aussi peu qu'un café ou une pause repas entre les deux quarts⁷. De plus, les *Règles relatives au temps de travail et de repos* de 2005 autorisent toujours un temps de service maximal confondu de 18 heures. Les exigences de repos sont exprimées en heures de repos plutôt qu'en possibilités de sommeil. Cette distinction est importante car le fait d'exprimer les exigences en possibilités de sommeil étayerait le principe selon lequel le sommeil est l'élément qui compte vraiment, et pas seulement les heures de « repos ».

⁵ *Ibidem*, section 4.

⁶ Harvey Sims, Sussex Circle Inc., *L'élaboration des règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire : Analyse de cas préparée pour le Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (août 2007), paragr. 43, 204 et annexe 6.

⁷ Circulaire 14, pages 7-9, mentionnée dans Sims, Sussex Circle, *Règles relatives au temps de travail et de repos : Analyse de cas*, op. cit., annexe 1.

Les *Règles relatives au temps de travail et de repos* comptent également sur la capacité des opérateurs à juger de leur propre niveau de fatigue, alors que les recherches affirment clairement que les gens (en particulier ceux qui souffrent d'une privation de sommeil) sont de très mauvais juges de leur état de fatigue et qu'ils ne peuvent estimer en toute confiance leur état de vigilance et de rendement⁸.

Compte tenu des résultats de ces recherches, le Comité est d'avis que la version actuelle des règles doit être améliorée.

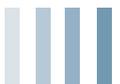
Parallèlement aux *Règles relatives au temps de travail et de repos*, le groupe de travail prévoyait que certaines des mesures visant à contrer la fatigue afin d'améliorer l'état de vigilance seraient abordées dans les plans de gestion de la fatigue des compagnies de chemin de fer. Les règles prescrivent l'adoption de plans de gestion de la fatigue par les compagnies de chemin de fer et on a attaché pour commencer une grande importance à l'élaboration de ces plans. Ils devaient porter sur les principales questions comme les horaires de travail, la formation, les stratégies de vigilance au travail, les milieux de repos, les milieux de travail et les circonstances inusitées.

En fait, les *Règles relatives au temps de travail et de repos* prévoient que ces plans doivent être élaborés conjointement par la direction et les syndicats et être conçus de manière à réduire la fatigue et à améliorer l'état de vigilance en cours de service. Ils doivent également refléter la nature d'une activité donnée comme les « trains de travaux » sur un territoire donné, et tenir compte d'éléments importants comme la configuration du trafic, la densité du trafic, la longueur des trains et des paramètres géographiques, pour ne nommer que ceux-ci.

Nous avons appris que des plans de gestion de la fatigue ont été élaborés et soumis par toutes les compagnies de chemin de fer à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada. Pour assurer leur mise en œuvre efficace, leur évaluation doit mesurer leur exhaustivité et se demander si toutes les exigences prévues dans les *Règles relatives au temps de travail et de repos* et les conclusions de la science de la fatigue sont entrées en ligne de compte. Ces évaluations doivent porter notamment sur les facteurs humains.

Même s'il semble que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada reconnaisse résolument le rôle des facteurs humains, on a des preuves tout aussi convaincantes comme quoi la Direction générale n'est pas pourvue en personnes suffisamment qualifiées pour évaluer la science des facteurs humains au sujet de la fatigue. Bien que les compagnies de chemin de fer aient déposé ces plans auprès de Transports Canada, nous ne savons pas au juste si les plans respectent les exigences de la science actuelle des facteurs humains ni s'ils ont fait l'objet d'une évaluation approfondie de la part de la Direction générale de la sécurité ferroviaire. En outre, nous ne

⁸ Maury Hill, *Facteurs humains*, op. cit., section 4, « La fatigue et l'exploitation ferroviaire ».



pensons pas que la teneur de ces plans de gestion de la fatigue ait été intégrée dans le programme permanent de surveillance de la conformité de la Direction générale de la sécurité ferroviaire pour s'assurer que les plans sont bien appliqués et qu'ils sont efficaces.

Étant donné que certaines des constatations des recherches sont contre-intuitives, il est impératif d'inculquer des mesures d'éducation, de planification et de prévisibilité à un organisme afin de maximiser l'utilisation des horaires de travail et de repos. Si ces facteurs sont d'emblée pris en considération, l'élaboration de programmes de travail ou de normes fondamentales de repos sera alors complémentaire des conditions de travail et des négociations des conventions collectives qui pourront se solder par des conventions prévoyant des périodes de repos suffisantes. Les difficultés et problèmes peuvent être résolus par des plans fonctionnels de gestion de la fatigue conçus conformément à la science actuelle de gestion de la fatigue.

Les responsables des chemins de fer et les syndicats se partagent la responsabilité de s'assurer que les conventions collectives ne doivent en aucun cas compromettre les gains de vigilance découlant des plans de gestion de la fatigue ou des dispositions des *Règles relatives au temps de travail et de repos*. Des éléments comme les congés et les taux de rémunération doivent compléter les *Règles relatives au temps de travail et de repos* et les dispositions des plans de gestion de la fatigue d'une compagnie.

Il semble qu'au moment où l'étude CANALERT '95 a été réalisée, le Canada était à l'avant-garde de l'intégration des principaux éléments des recherches sur la fatigue dans le milieu d'exploitation ferroviaire; or, il semble que le Canada ait depuis cette date perdu son élan.

RECOMMANDATION 43

La gestion de la fatigue est traitée de diverses façons complémentaires, notamment au moyen des *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire*, des plans de gestion de la fatigue et des conditions et modalités d'emploi.

- **Les *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* actuelles ne fournissent pas un cadre de base satisfaisant pour la gestion des risques liés à la fatigue dans le cadre de l'exploitation ferroviaire. Ces règles devraient être modifiées pour mieux refléter la science actuelle de gestion de la fatigue.**
- **Un solide système de plans de gestion de la fatigue est nécessaire et devrait faire l'objet de vérifications par Transports Canada, comme c'est le cas des plans du système de gestion de la sécurité.**
- **La gestion de la fatigue est également une question que les chemins de fer et les employés devraient aborder lors de l'établissement des conditions et modalités d'emploi.**

9.2 CONSIGNATEURS D'ÉVÉNEMENTS ET DE CONVERSATIONS DANS LE POSTE DE CONDUITE

Des enregistreurs électroniques de données sont exigés dans une certaine mesure dans tous les modes de transport au Canada, à l'exception des transports routiers. À l'heure actuelle, des consignateurs d'événements et de données sont prescrits à bord d'une locomotive par voie de règlement (contrairement aux enregistreurs de conversations dans l'industrie du transport aérien).

Les consignateurs d'événements enregistrent constamment la vitesse, le régulateur et d'autres paramètres, et ils sont utilisés à bord de toutes les locomotives qui circulent en voie principale. Aux États-Unis, ces données sont généralement enregistrées sur un ruban magnétique. Au Canada, toutefois, nous utilisons un module de mémoire électronique transistorisé amélioré pour enregistrer ces données. Les enquêteurs sur les accidents se servent des données pour mieux comprendre les circonstances qui ont abouti à un accident ou à un incident ferroviaire. Les données sont facilement accessibles à la compagnie de chemin de fer à des fins d'exploitation ou d'entretien. Aussi bien sur les rubans magnétiques que dans les modules à circuits intégrés, le support mémoire est vulnérable aux dégâts causés par les liquides, les incendies et les chocs.

Transports Canada a récemment incorporé dans les *Règles relatives à l'inspection et à la sécurité des locomotives de chemin de fer* les critères « équivalant à ceux de l'aviation » de la Federal Railroad Administration (FRA) des États-Unis pour assurer la survie des consignateurs de données. Ces règles prévoient désormais que toutes les nouvelles locomotives doivent être équipées d'un consignateur d'événements qui respecte les normes de survie et qui enregistre suffisamment de paramètres utiles pour recréer les événements qui sont survenus avant et, si possible, après un accident ou un incident. En vertu d'une approche progressive, les locomotives existantes seront tenues d'être équipées de consignateurs d'événements à l'épreuve des impacts dans la locomotive de tête.

Le Bureau de la sécurité des transports (BST) a émis des réserves sur l'adoption des normes de survie dans le secteur du transport aérien par le milieu ferroviaire. Même s'il milite pour pratiquement toutes les autres améliorations, le BST continue d'avoir des réserves sur la survie de la mémoire impliquée dans un incendie. Les accidents d'aviation donnent généralement lieu à une chaleur intense pendant de courts moments, alors que les accidents ferroviaires peuvent donner lieu à des incendies qui durent beaucoup plus longtemps.

Une exigence permettant d'assurer la conservation des données et des conversations de cabine des locomotives viendrait accroître la capacité du BST à mener ses enquêtes et à identifier un plus grand nombre de lacunes.

W. Tadros, Présidente du BST, Discours dans le cadre de l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, avril 2007.

Bien que les consignateurs d'événements doivent être fabriqués pour répondre à la fois aux prescriptions canadiennes et américaines, et ainsi avoir une durée de survie nettement plus longue en cas d'incendie, ces mêmes consignateurs

ne doivent demeurer intacts que pendant une durée de 60 minutes. Le BST craint qu'il ne s'agisse pas d'un délai suffisamment long et qu'en pareil cas, même les données des nouveaux consignateurs risquent d'être perdues.

Suite à une enquête sur un événement survenu à VIA Rail en janvier 1999 à proximité de Kingston (Ontario), le BST a recommandé en juillet 2003 que Transports Canada et l'industrie du transport ferroviaire élaborent des normes nationales détaillées au sujet des consignateurs d'événements à bord des locomotives et que celles-ci prévoient « l'impératif d'un enregistreur de conversations dans la cabine de conduite de bord relié aux systèmes de communication de bord »⁹. Dans sa réponse, Transports Canada a fait part de son acceptation partielle de la recommandation et a lancé un projet en vue de fournir des conseils sur l'établissement des normes. À notre connaissance, il n'y a pas de dispositions au sujet des enregistreurs de conversations au Canada en dehors du transport aérien.

Le Comité pense que l'utilisation des conversations peut apporter une contribution précieuse à la détermination des causes et des facteurs qui ont contribué aux accidents et aux incidents en révélant la conduite et le potentiel de l'équipe dans la locomotive.

RECOMMANDATION 44

Transports Canada devrait exiger l'installation d'enregistreurs de conversations dans toutes les locomotives neuves et existantes, avec des dispositions relatives à la survie analogues à celles des consignateurs d'événements des locomotives.

9.3 CONTRÔLE DE LA CIRCULATION FERROVIAIRE

Les contrôleurs de la circulation ferroviaire (CCF) surveillent les déplacements de tous les trains dans le réseau ferroviaire canadien qui circulent sur de nombreuses lignes de chemin de fer pour le compte des diverses compagnies de chemin de fer. Ils utilisent pour cela différents systèmes de contrôle qui régissent la circulation des trains. La commande centralisée de la circulation régit la circulation des trains sur les voies pourvues de systèmes de signalisation. Sur les voies sans système de signalisation, que l'on qualifie souvent de « territoire obscur », les CCF sont responsables de la circulation sécuritaire et efficace de divers types de trains, notamment des trains de marchandises, des trains de voyageurs et des trains de banlieue, ainsi que de bon nombre des trains touristiques qui circulent sur le réseau canadien.

La responsabilité primordiale du CCF est d'assurer la sécurité des trains et du personnel sur les voies ou à proximité, notamment des employés des chemins de fer et du grand public.

⁹ Bureau de la sécurité des transports, Rapport d'enquête ferroviaire R99T0017, Franchissement d'un signal d'arrêt absolu par un train, VIA Rail Canada Inc., subdivision Kingston, Trenton (Ontario), 19 janvier 1999 (29 juillet 2003), Recommandation R03-02, page 30.

LES CONTRÔLEURS DE LA CIRCULATION FERROVIAIRE :

- contrôlent et aiguillent les trains de voyageurs et de banlieue en toute sécurité et avec rapidité pour respecter l'horaire prévu;
- contrôlent et aiguillent les trains de marchandises sur leurs voies ferrées, ce qui peut inclure les chemins de fer touristiques qui transportent des voyageurs;
- contrôlent et aiguillent les trains spéciaux et les trains touristiques qui circulent en alternance avec des trains de marchandises;
- communiquent avec d'autres contrôleurs de la circulation ferroviaire dans des territoires et des centres de contrôle attenants au sujet des trains qui passent d'un territoire à un autre;
- planifient des heures d'accès sécuritaire aux voies pour les travaux d'entretien des voies ou les inspections des panneaux de signalisation et des points d'arrêt;
- autorisent la circulation des trains au moyen d'ordres de marche au ralenti, de croisements prévus des trains et de dégagement des trains, etc.;
- avertissent les équipes de train du mauvais état des voies, des passages à niveau défectueux et, lorsqu'ils sont au courant, préviennent les équipes des trains des obstacles sur la voie, comme des véhicules abandonnés, des intrus, une montée du niveau de l'eau et des incendies;
- coordonnent et planifient avec le personnel d'intervention d'urgence, comme des agents de police et des pompiers, la façon de faire face aux situations d'urgence, aux déraillements de train et aux accidents survenus aux passages à niveau.

Un contrôleur de la circulation ferroviaire est tenu d'avoir un niveau prescrit d'aptitude médicale, et ce poste est désigné comme poste essentiel à la sécurité ferroviaire dans les *Règlement concernant les postes essentiels à la sécurité ferroviaire*. Ces règles exigent que les CCF subissent un examen médical approfondi avant d'être nommés à ce genre de poste. Ils doivent conserver ce niveau d'aptitude médicale et se soumettre régulièrement à des examens médicaux¹⁰.

À l'heure actuelle, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada procède à des vérifications de tous les centres de contrôle de la circulation ferroviaire du Canada pour s'assurer qu'ils sont conformes aux règles d'exploitation et aux règles médicales qui s'appliquent. Étant donné que tous les centres de CCF sont physiquement implantés au Canada, les pouvoirs conférés aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire par la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* restent entièrement en

¹⁰ Par ailleurs, les CCF doivent obtenir une note de passage d'au moins 90 % à leur examen final de compétence sur l'exploitation et les règles. Il s'agit du seul poste de première ligne dont les titulaires doivent obtenir une note aussi élevée.



vigueur, ce qui garantit l'accès à tous les renseignements ayant trait à l'exploitation ferroviaire essentielle à la sécurité. Grâce aux progrès de la technologie, il est devenu possible de centraliser tous les emplacements des CCF, ou même de les implanter en dehors du Canada. Cela limiterait donc la capacité de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada à s'acquitter de ses obligations de surveillance en vertu de la *LSF*. Le Comité reconnaît l'importance du rôle que le poste de CCF joue dans la sécurité ferroviaire et l'importance de maintenir ces postes au Canada.

RECOMMANDATION 45

Le gouvernement du Canada devrait veiller à ce que le contrôle de la circulation ferroviaire au Canada soit physiquement implanté au Canada pour assurer la surveillance adéquate de l'exploitation.

9.4 INGÉNIERIE

Le Comité est conscient que certaines préoccupations ont été soulevées quant à la clarté d'articles de la *LSF* portant sur l'ingénierie. Par exemple, aux termes de l'article 11 de la *LSF*, tous les « travaux d'ingénierie » se rapportant aux infrastructures ferroviaires doivent être effectués conformément à des « principes d'ingénierie bien établis ». Aucun de ces termes n'est cependant défini dans la *LSF*, ce qui, selon certains, pose des problèmes d'interprétation, d'où le manque de clarté des attentes et la difficulté de faire appliquer la *Loi*. Le Comité est conscient que ces phrases sont mal définies, mais il pense néanmoins qu'il est important qu'elles demeurent dans la *Loi* et qu'elles soient complétées par des règles et des règlements qui clarifient leur application.

En outre, les règlements ne traitent pas de tous les principaux éléments des installations ferroviaires. Il n'y a actuellement pas de règlement au sujet de la construction, de la réparation, de l'inspection ou de l'entretien des ponts.

RECOMMANDATION 46

Il faudrait maintenir le renvoi à « des principes d'ingénierie bien établis » à l'article 11 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et, le cas échéant, élaborer des normes ou des règles précises régissant la construction, la modification et l'entretien d'une installation ferroviaire.

L'article 11 de la *LSF* prévoit que tous les travaux d'ingénierie se rapportant aux installations ferroviaires (conception, construction, évaluation ou modification) doivent être effectués « conformément à des principes d'ingénierie bien établis »,

sous la responsabilité d'un ingénieur agréé. Il n'y a cependant pas de devoir de diligence général obligatoire en ce qui concerne l'entretien des installations, qui exige que la réparation, l'inspection et l'entretien soient effectués également sous la responsabilité d'un ingénieur professionnel.

Il faut établir lorsqu'il y a lieu un règlement régissant l'entretien d'une installation ferroviaire. Ce règlement pourrait comporter des normes techniques qui éclaircissent les impératifs d'entretien pendant toute la durée de vie de l'installation ferroviaire.

Comme le prescrit le *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire*, les plans des SGS doivent énoncer les procédés et la manière dont une compagnie de chemin de fer doit se conformer à la *LSF* et aux règles et règlements établis sous son régime. Le *Règlement* sur le SGS prescrit qu'une compagnie de chemin de fer doit soumettre un plan SGS et des mises à jour chaque année. Ces plans doivent préciser la façon dont la compagnie de chemin de fer entend s'assurer que ses programmes d'entretien technique sont conçus et mis en œuvre conformément à des principes d'ingénierie bien établis.

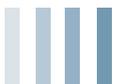
RECOMMANDATION 47

Il faudrait insérer dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* un devoir général d'entretien d'une installation ferroviaire, conformément aux « principes d'ingénierie bien établis ». Le plan de SGS d'une compagnie de chemin de fer devrait démontrer la manière dont cette compagnie veille à ce que ses travaux d'entretien soient conformes à des « principes d'ingénierie bien établis ».

9.5 FORMATION DES ÉQUIPES D'EXPLOITATION

Un certain nombre de présentateurs nous ont dit que la qualité de la formation dispensée pour éduquer et qualifier les équipes des locomotives a baissé depuis un certain nombre d'années et que certains membres de ces équipes ne sont pas aussi qualifiés qu'ils devraient l'être pour assumer la responsabilité d'un train.

Le *Règlement sur les normes de compétence des employés ferroviaires* est en vigueur depuis le 16 mars 1987. Même si le règlement n'a pas été actualisé depuis son entrée en vigueur, il renferme des dispositions pour s'assurer que la formation et l'agrément des équipes de conduite sont maintenus à un niveau élevé. Le règlement précise non seulement les postes de l'équipe d'exploitation qui doivent respecter ses prescriptions, mais aussi les critères que doit respecter chaque candidat et la note de passage qu'il doit obtenir. Les postes en question sont ceux de mécanicien de locomotive, de chef de train, de mécanicien de manœuvre ou de contremaître de triage.



Le *Règlement sur les normes de compétence des employés ferroviaires* précise également les prescriptions que doit respecter un moniteur chargé de la formation et de l'agrément des candidats à un poste mentionné dans le règlement. Il prévoit qu'un programme de formation doit être déposé auprès de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada, de même que tous les changements ou les modifications du programme. Les programmes de formation et de compétence peuvent varier d'une compagnie de chemin de fer à l'autre et ils ont évolué pour répondre aux besoins de l'industrie.

Le Comité a appris que les compagnies de chemin de fer canadiennes administrent et actualisent régulièrement leurs programmes de formation. La formation et les épreuves sur les règles et l'acquisition de nouvelles compétences par les employés se déroulent continuellement. Dans certaines compagnies de chemin de fer, les nouveaux exploitants se voient attribuer des mentors qui sont chargés de former les équipes de conduite récemment qualifiées sur l'interprétation et l'application des règles. Même si le règlement proprement dit n'a pas été actualisé pour refléter la nomenclature actuelle, les programmes de formation et d'agrément administrés par l'ensemble de l'industrie ont été mis à jour. Transports Canada surveille ces programmes de formation et, par le biais de vérifications, s'assure qu'un membre d'équipe de conduite possède les compétences nécessaires pour s'acquitter des fonctions de son poste.

Aux États-Unis, c'est la FRA qui agréé toutes les équipes de conduite. Par ailleurs, le ministère des Transports des États-Unis agréé tous les membres des équipes de conduite dans les secteurs du transport aérien et du transport maritime. Au Canada, Transports Canada agréé également tous les membres des équipages de conduite dans les secteurs du transport aérien et du transport maritime, mais rien ne prévoit l'agrément par Transports Canada des employés d'exploitation ferroviaire.

La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a des programmes pour assurer l'acquisition des compétences voulues par les équipes de conduite et les contrôleurs de la circulation ferroviaire. On a cependant l'impression qu'étant donné que l'industrie est l'unique responsable de l'agrément des candidats, celle-ci manque peut-être d'objectivité. Même si l'on a songé à recommander d'autres méthodes d'acquisition des compétences pour les corps de métiers itinérants, nous croyons savoir que le règlement en vigueur sera remplacé par un nouveau règlement sur la formation et que ce dernier traitera de cette question.

9.6 DYNAMIQUE DES TRAINS

Plusieurs éléments de la dynamique des trains ont été signalés à l'attention du Comité du fait qu'ils ont des conséquences pour la sécurité. Mentionnons entre autres la formation du train, la puissance répartie et le freinage dynamique. Nous avons eu des entretiens avec les compagnies de chemin de fer qui, lorsqu'on les conjugue à nos recherches indépendantes, nous apprennent comment ces questions sont gérées et comment elles devraient l'être.

La formation du train est une expression qui décrit le placement ou l'emplacement des wagons dans un train. Les paramètres de sécurité de la formation des convois ont été signalés à l'attention du Comité par le BST¹¹ et ont été soulevés dans certaines présentations données devant le Comité dans le cadre des consultations publiques. La mauvaise formation du train peut aggraver des avaries même mineures de certaines composantes, comme le mauvais fonctionnement des valves de commande des freins qui déclenchent un freinage d'urgence, et provoquer un grave déraillement. Les trains sont généralement formés de deux façons – « la formation du train en fonction de la dynamique du train » ou « la formation en fonction de la destination ».



Triage Alyth du CFCP, Calgary (Alberta), avril 2007

La formation du train en fonction de la dynamique du train suppose une approche structurée visant à limiter les forces qui s'exercent sur le train. La formation d'un train visant à améliorer la dynamique du train se fait en plaçant les wagons chargés ou les wagons plus lourds vers la tête du train et les wagons vides ou plus légers vers la queue, quelle qu'en soit la destination. Ce type de formation peut radicalement limiter les forces négatives qui s'exercent sur la dynamique d'un train, notamment lors d'un freinage d'urgence. Des forces excessives peuvent s'exercer car les wagons plus lourds freinent plus lentement que les wagons plus légers. Si les wagons plus lourds sont placés derrière les wagons plus légers, un « effet de compression » peut se produire, ce qui aboutit à l'exercice de forces longitudinales excessives. Si le cumul des forces est suffisant, cela peut provoquer un déraillement.

Par ailleurs, la formation du train en fonction de la dynamique du train limite les forces qui s'exercent sur les trains circulant le long de pentes abruptes et dans des courbes

¹¹ Wendy A. Tadros, présidente, Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Discours d'ouverture devant le Comité sur l'Examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (2 avril 2007).

prononcées, ce qui a pour effet d'atténuer les risques de déraillement. Cela limite l'accumulation des forces latérales dans une courbe, ce qui peut avoir tendance à redresser le train (« rentrer à l'intérieur de la courbe ») et provoquer un déraillement. Le fait de rentrer à l'intérieur de la courbe a été un des facteurs qui a contribué au déraillement et au déversement d'un produit dangereux dans la rivière Cheakamus en Colombie-Britannique.

La formation du train en fonction de la destination consiste à regrouper les wagons en trains-blocs destinés au même endroit et atténue les activités de manœuvre le long de l'itinéraire du train. La formation du train en fonction de sa destination entraîne une réduction de la charge de travail de l'équipe de train, réduit les retards et permet de plus grandes économies tout en minimisant la manutention des wagons. C'est le mode de formation des trains qui est le plus couramment utilisé de nos jours dans l'industrie. À titre d'exemple simple, un train au départ de Toronto peut être formé avec les wagons destinés à Sudbury en premier, les wagons destinés à Thunder Bay ensuite, les wagons destinés à Winnipeg en troisième position, etc. Les trains-blocs peuvent facilement être dételés du train à destination. Toutefois, la formation du train en fonction de sa destination peut aboutir à une répartition disproportionnée des wagons chargés à la queue du train et de wagons vides à la tête du train, ce qui va à l'encontre de la dynamique optimale d'un train.

Une façon de contrecarrer les effets néfastes de la formation du train en fonction de sa destination consiste à utiliser la puissance répartie. Cela consiste à placer certaines des locomotives chargées de tracter le train soit au milieu du train, soit à la queue, où elles poussent le train. Ces locomotives sont contrôlées par un mécanicien de locomotive à la tête du train par un système de télécommande, qui lui donne entièrement accès aux systèmes de freinage et de motricité de chaque locomotive faisant partie du train. La puissance de traction répartie est particulièrement utile pour déplacer des trains plus longs et plus lourds car elle répartit les forces longitudinales qui s'exercent sur l'ensemble du train au lieu de les concentrer à une extrémité.

La puissance de traction répartie se solde également par de meilleurs délais de freinage, réduisant ainsi le cumul des forces longitudinales de compression. Elle est largement utilisée en région montagneuse, où les pentes et les courbes de la voie sont les plus prononcées, et où elle peut atténuer les forces dangereuses de « rentrée à l'intérieur » qui peuvent s'exercer sur l'ensemble d'un train.

Les mécaniciens de locomotive peuvent se voir remettre un « relevé du tonnage » produit par ordinateur qui précise le placement des wagons lourds et des wagons légers dans le train. Le mécanicien peut alors utiliser ces données pour adapter sa conduite du train afin de l'aider à contrecarrer le cumul des forces négatives qui s'exercent sur le train.

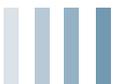
Grâce à un logiciel conçu par l'Association of American Railroads, le CFCP a simulé des déraillements pour déterminer dans quelle mesure la formation du train peut avoir contribué à certains accidents et s'est inspiré de ces travaux pour élaborer des mesures de prévention. S'inspirant de cet exercice, le CFCP a conçu son propre logiciel qu'il a appelé TrAM (Train Area Marshalling). TrAM aide à déceler les problèmes de formation qui risquent d'avoir des effets néfastes sur la dynamique d'un train. Le concept vise à aider à la formation des trains dans les principales gares de triage et à réduire le cumul des forces négatives qui s'exercent sur un train, ce qui en améliore la dynamique. Le mécanicien de locomotive reçoit de meilleures données sur la façon dont le train est formé, ce qui lui permet d'utiliser des techniques de conduite plus éclairées.

Il y a eu également de nettes améliorations dans les valves de commande des freins à air comprimé utilisées aujourd'hui. C'est ainsi qu'on a très nettement réduit le nombre de mauvais fonctionnements des valves de commande des freins. Les valves plus récentes sont nettement moins susceptibles de déclencher un freinage d'urgence, à moins qu'il ne soit déclenché par le mécanicien de la locomotive. Par ailleurs, les compagnies de chemin de fer disposent aujourd'hui de meilleures méthodes d'essai pour isoler et retirer les wagons vulnérables à ce problème.

Les fabricants de valves de commande des freins à air comprimé et l'industrie du transport ferroviaire font l'essai de nouvelles technologies, comme les systèmes de freinage électronique/pneumatique, qui aboutiront à un freinage encore meilleur et plus rapide tout au long du train, ce qui réduira d'autant les freinages d'urgence indésirables. Cela réduit les chances que des forces dynamiques excessives ne s'exercent sur un train.

Les freins dynamiques, qui utilisent les moteurs de traction des locomotives pour générer une puissance de freinage, sont une composante vitale du contrôle d'un train, en particulier en relief montagneux. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a ordonné d'utiliser des freins dynamiques dans certaines conditions, car ils offrent d'autres options de freinage et de contrôle du train au mécanicien de la locomotive pour l'aider dans les descentes.

Le Comité est convaincu que l'industrie canadienne du transport ferroviaire cherche activement à améliorer la dynamique des trains dans un objectif de sécurité. Étant donné qu'il s'agit d'une question d'ordre purement opérationnel, le Comité est d'avis que la solution doit venir de l'industrie. Il n'en reste pas moins que la question revêt une importance névralgique pour l'exploitation sécuritaire des trains dans les régions montagneuses du Canada et qu'elle doit être surveillée de près par la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada.



9.7 TESTS DE DÉPISTAGE DE LA CONSOMMATION D'ALCOOL ET DE DROGUES

Au Canada, il n'existe pas de tests obligatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues des employés de chemin de fer qui occupent des postes essentiels à la sécurité ferroviaire. Ces exigences existent aux États-Unis, et d'aucuns ont suggéré au Comité que le Canada devrait adopter la même position que son voisin sur cette question.

En règle générale, les compagnies de chemin de fer administrent des tests de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues dans les situations avant l'emploi et après un accident, ainsi que pour un motif raisonnable. Moyennant l'accord de leurs employés, les compagnies de chemin de fer pourraient également administrer des tests aléatoires de dépistage de la consommation de drogues et d'alcool aux employés qui occupent des postes essentiels à la sécurité, étant donné que le fait de ne pas être intoxiqué par l'alcool ou par des drogues peut être considéré comme une exigence professionnelle de bonne foi en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Si des tests aléatoires étaient adoptés, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* obligerait les compagnies de chemin de fer à trouver des aménagements pour les employés alcooliques ou toxicomanes.¹²

Étant donné que les syndicats s'opposent en général aux tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues pour des raisons de protection de la vie privée (ce qui ne facilite pas la tâche aux employeurs d'instituer des tests), certains intervenants nous ont demandé de recommander de rendre ces tests obligatoires par voie de règlement aux termes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. De fait, le sous-alinéa 18(1)c(iv) de la *Loi* confère le pouvoir de contrôler la consommation d'alcool des employés qui occupent des postes essentiels à la sécurité ferroviaire et de leur interdire de consommer de l'alcool et des drogues.

Compte tenu des problèmes de droits de la personne soulevés par l'institution de tests aléatoires obligatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, le Comité n'a pas été convaincu de donner suite à cette suggestion.

Un règlement qui imposerait des tests aléatoires obligatoires de dépistage de la consommation de certaines substances enfreindrait les droits conférés par la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est ainsi que l'on pourrait invoquer les articles 7 (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne), 8 (droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives) et 15 (droits à l'égalité) de la *Charte*.

¹² Commission canadienne des droits de la personne, *Projet de politique sur les tests de consommation d'alcool et de drogues* (juin 2007), pages 1-2.

En l'état actuel des connaissances, les tests aléatoires de dépistage de la consommation de drogues ne résisteraient sans doute pas à une contestation en vertu de la *Charte* compte tenu de l'absence d'une corrélation entre des résultats positifs et le fait d'avoir été en service avec des facultés affaiblies. Cela explique pourquoi la *Loi sur la sécurité ferroviaire* prévoit un règlement pour le dépistage de la consommation d'alcool mais non pour le dépistage de la consommation de drogues.

Même si les tests obligatoires de dépistage de la consommation d'alcool ne risquent pas de se heurter à la même objection, il n'est pas du tout clair qu'ils résisteraient à une contestation en vertu de la *Charte*. Une fois qu'il a été établi qu'un règlement enfreint un droit conféré par la *Charte*, il devient inopérant à moins que le gouvernement ne puisse démontrer que l'infraction est justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*. Quantité de facteurs empêcheraient de faire une telle démonstration dans le cas d'un test aléatoire obligatoire de dépistage de la consommation d'alcool. Les compagnies procèdent déjà à des tests de dépistage de la consommation d'alcool lorsqu'elles ont un motif raisonnable de le faire ou après un accident, de sorte que ce ne sont pas les moyens qui leur manquent de contrôler l'abus d'alcool. Même si les statistiques fournies au Comité tendent à montrer que l'abus de substances psychoactives est plus courant au Canada qu'aux États-Unis, rien ne prouve à l'heure actuelle qu'un tel abus contribue plus aux accidents ferroviaires au Canada qu'aux États-Unis.

Le Comité constate par ailleurs qu'il n'y a aucun consensus dans l'industrie en faveur de l'imposition par le gouvernement de tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool. Les syndicats sont contre une telle mesure et, même si l'Association des chemins de fer du Canada la recommande, les réunions que le Comité a eues avec certaines compagnies montrent qu'il n'y a pas de consensus général sur la question.

Pour toutes les raisons qui précèdent, le Comité n'est pas prêt à recommander l'instauration de tests aléatoires obligatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues par voie de règlement aux termes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Compte tenu de l'importance qu'il y a à contrôler l'abus de substances psychoactives par les personnes qui occupent des postes essentiels à la sécurité de l'exploitation ferroviaire, néanmoins, le Comité invite vivement les employeurs et les employés à poursuivre leur collaboration quant à l'implantation ou à l'amélioration des programmes visant à lutter contre la toxicomanie et l'alcoolisme.



CHAPITRE 10

INNOVATIONS SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

Les sciences et les technologies ont été abondamment utilisées dans toute l'industrie du transport ferroviaire pour améliorer les conditions d'exploitation et faire progresser la sécurité ferroviaire au Canada. Les innovations ont permis d'allonger les trains et d'apporter des améliorations aux wagons, qui ne sont pas seulement plus faciles à charger et à décharger, mais qui résistent mieux aux impacts. Les innovations ont également abouti à



Voiture de détection des défauts de rail (triage Symington du CN), Winnipeg (Manitoba), juin 2007

l'amélioration des bogies des wagons de marchandises, ce qui a permis d'accroître la vitesse des trains, et la conception d'un nouveau wagon-citerne destiné au transport des marchandises dangereuses qui survit mieux aux déraillements. Du côté des voies, les innovations ont nettement amélioré les systèmes de détection en voie et la détection des vices des rails. L'aisance de transbordement des conteneurs d'un moyen de transport à un autre a été facilitée grâce à de nouvelles technologies des wagons, à des grues à conteneurs et à des terminaux à conteneurs modernes.

10.1 NOUVELLES TECHNOLOGIES – RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

Les déraillements en voie principale sont généralement attribuables à des avaries des voies ou des équipements. Entre 1999 et 2006, plus de 60 % des déraillements de ce type signalés au BST ont été imputés à de telles avaries. En outre, si l'on ne tient compte que des déraillements dont on a déterminé la cause (ce qui exclut les 29 % dont la cause n'a pas été déterminée), les avaries des équipements et des voies représentent 89 % de tous les déraillements en voie principale¹.

¹ G.W. English et T.W. Moynihan, TranSys Research Ltd., *Causes des accidents et stratégies d'atténuation* (juillet 2007), section 2.2.1.

TECHNOLOGIES UTILISÉES PAR LES COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER

AMÉLIORATIONS DES MATÉRIELS :

- Contrôle du profil des roues, à l'aide d'images numériques;
- Capteurs de bord (concept de wagon intelligent) liés par voie électronique à des satellites et des bases de données sur le Web;
- Détecteurs acoustiques de défaillances des roulements le long de la voie;
- Détecteurs de performance montés sur les voies et les bogies;
- Semelle de frein qui conditionne la table de roulement et qui enlève une infime partie de la table de roulement à chaque freinage;
- Wagon-citerne de la nouvelle génération qui intègre la construction de citernes et de wagons résistant à l'impact.

AMÉLIORATIONS DES VOIES :

- Évaluation de l'état (géométrique) de la voie en temps réel;
- Initiative d'acier propre;
- Meulage des rails pour la rectification de profil des voies;
- Lubrification des rails dans les courbes;
- Programmes de remplacement des rails plus ciblés;
- Détecteurs de défauts des roues;
- Dispositifs élastiques de fixation de la voie.

EXPLOITATION FERROVIAIRE GÉNÉRALE ET DIMINUTION DE LA FRÉQUENCE DES ACCIDENTS :

- Contrôle intégral des trains, qui assure par voie électronique le juste espacement entre les trains qui roulent dans la même direction sur la même voie;
- Indicateurs de position d'aiguille qui peuvent avertir un train qui approche d'un défaut d'alignement de l'aiguillage.

En raison de ces statistiques, il y a eu de très nets progrès technologiques dans le domaine de la sécurité des voies et des matériels, dont beaucoup ont fait leur apparition depuis peu. L'industrie canadienne du transport ferroviaire a adopté divers types de technologies qui ont été conçues pour cibler expressément les causes des déraillements attribuables aux matériels et aux voies.

Dans son mémoire au Comité, le CN a fait observer que « [...] pratiquement chaque élément de l'exploitation ferroviaire a fait l'objet de nets progrès technologiques dans les 13 ans qui se sont écoulés depuis le dernier examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* ». ² Le CN a déployé de gros efforts pour concevoir et adopter de nouvelles technologies afin d'améliorer la sécurité et a pris l'engagement de poursuivre ces efforts. Parmi les nouvelles technologies utilisées par le CN, il faut mentionner les voitures d'auscultation par ondes ultrasonores, les voitures de contrôle de l'état géométrique de la voie, les détecteurs de chutes de rochers et d'instabilité de la plate-forme, les détecteurs de boîtes chaudes, les détecteurs de défauts de roues et les systèmes de télécommande des locomotives, pour ne nommer que celles-là.

² CN, « Plan de sécurité intégrée – Technologie », *Mémoire au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (mai 2007), page 1.



Pour illustrer les progrès technologiques réalisés, en 1994, le CN comptait environ 250 détecteurs de boîtes chaudes qui étaient espacés d'environ 25 milles le long de ses voies. Les données de ces détecteurs étaient adressées à un centre de répartition où un analyste les vérifiait et téléphonait au besoin pour que l'on arrête le train. Ce réseau compte aujourd'hui 683 détecteurs de boîtes chaudes espacés de 12 à 15 milles sur l'ensemble du réseau de base. Ces dispositifs ont été complétés par des détecteurs de déraillement placés dans des lieux stratégiques. Les détecteurs sont reliés à un ordinateur central afin de permettre l'entretien préventif. En outre, les données de ces détecteurs peuvent être immédiatement transmises aux équipes de train pour qu'elles prennent au besoin les mesures qui s'imposent.

Le CFCP reconnaît lui aussi l'importance des activités de recherche et du développement et le rôle que les nouvelles technologies peuvent jouer dans l'amélioration de la sécurité. Dans son mémoire au Comité, le CFCP a déclaré que « les initiatives technologiques constituent également un élément important de la motivation du CFCP d'améliorer la sécurité de son exploitation »³. (TRADUCTION) Le CFCP utilise des technologies comme le meulage et l'auscultation des rails, les détecteurs de défauts de roues et les inspections d'entretien à base technologique, pour ne nommer que celles-ci. Parallèlement à d'autres entités dans l'industrie du transport ferroviaire, le CFCP procède à l'essai d'autres technologies, comme les freins pneumatiques à commande électronique.

Comme nous l'avons vu au chapitre 9, le CFCP atténue les effets néfastes que la formation des trains peut avoir sur les forces s'exerçant sur les trains. Le CFCP a conçu le logiciel TrAM pour permettre de saisir facilement les données sur rapport de composition du train⁴ dans le logiciel. Cela permet de surligner les risques de problèmes pour pouvoir prendre des mesures correctrices. Grâce à ces données à jour, le mécanicien de la locomotive peut soit modifier la composition du train, soit encore ajuster ses techniques de conduite pour contrecarrer les éventuels points névralgiques. Il est parfaitement clair que le CFCP souscrit à l'utilisation des technologies pour améliorer la sécurité ferroviaire.

Le Comité a néanmoins appris que les compagnies d'intérêt local éprouvent sans doute des difficultés à adopter des innovations technologiques faute de moyens financiers. Il n'en reste pas moins que les innovations conçues et adoptées à l'échelle du réseau sont accessibles à tous les chemins de fer. Par exemple, les compagnies d'intérêt local bénéficient des innovations apportées aux wagons de marchandises car ce sont elles qui utilisent souvent les matériels des compagnies de chemin de fer de classe 1 et qui circulent sur le territoire des compagnies de classe 1.

³ Chemin de fer Canadien Pacifique, « Safety Demands Continuous Improvement », *Mémoire d'ouverture* (avril 2007), page 12.

⁴ Dans ce contexte, « rapport de composition du train » désigne la liste des unités motrices ou des wagons qui composent le train. Cela peut également renvoyer à la composition du train en ce qui concerne les types de wagons.

Le Comité est convaincu que les chemins de fer investissent de manière responsable afin d'élaborer de nouvelles technologies pour les voies et les matériels et que celles-ci ont et continueront d'avoir des effets positifs sur la sécurité.

10.2 LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

Dans son étude des répercussions des progrès technologiques sur la sécurité ferroviaire, le Comité a admis que le gouvernement avait un rôle important à jouer, essentiellement en créant un climat propice à la conception et à l'adoption de nouvelles technologies. Il est indispensable d'appuyer les efforts soutenus des compagnies de chemin de fer dans bien des secteurs différents car ceux-ci finiront par aboutir à une nette amélioration de la sécurité.

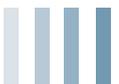
Pour ce qui est des passages à niveau, par exemple, les données du Bureau de la sécurité des transports (BST) démontrent que les accidents qui surviennent aux passages à niveau affichent un recul depuis 1989. En 1989, 469 accidents survenus à des passages à niveau ou à des intrus ont été signalés au BST, et ce chiffre avait reculé à 248 accidents à signaler en 2006.

L'aménagement de sauts-de-mouton à ces passages serait incontestablement la meilleure façon d'encore réduire le taux d'accidents; toutefois, compte tenu du grand nombre de passages à niveau et de la faible densité de population dans le voisinage de la majorité d'entre eux, l'aménagement d'un saut-de-mouton n'est pas rentable généralement. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'innovations et de nouvelles technologies aux passages à niveau ont contribué à réduire le taux d'accidents et que certaines constituent des solutions moins coûteuses.

Selon les données du Bureau de la sécurité des transports au sujet des accidents qui surviennent aux passages à niveau, c'est « l'imprudence » des automobilistes (que l'on pourrait réduire grâce à la technologie) qui est directement responsable de certains des accidents signalés.

Des barrières centrales et quatre demi-barrières sont deux exemples qui limitent « l'imprudence des automobilistes ». Les données du BST entre janvier 1999 et juillet 2007 révèlent qu'un grand nombre des mêmes actes et des mêmes problèmes prédominent. Les actes imprudents les plus courants sont :

- le contournement délibéré des barrières;
- le franchissement des barrières abaissées;
- le dérapage sur la voie;
- Poursuivre sa route après s'être arrêté.



En 2002, une analyse des facteurs humains ayant contribué aux accidents survenus aux passages à niveau rail-route au Canada réalisée par Cognitive Ergonomics Research Laboratory⁵ (*rapport Caird*) a révélé qu'un certain nombre d'accidents étaient dus à plus d'une cause ou d'un facteur (c.-à-d. à des facteurs multiples). Cela a permis d'étudier plus en détail la façon dont le comportement des automobilistes se conjugue avec diverses conditions pour provoquer un accident.

Les résumés de 86 accidents ont été examinés dans le *rapport Caird*. Cet examen a révélé qu'un acte délibéré du conducteur du véhicule avait été un facteur contributif dans chacun de ces accidents. Parmi certains de ces actes délibérés, il faut mentionner le contournement des barrières, les tentatives de battre le train, le fait de ralentir avant d'avancer, la conduite en état d'ébriété et la fatigue. Parmi les autres facteurs, il y avait la distraction des automobilistes, le fait qu'ils n'aient pas vu le train ou les panneaux de signalisation, l'utilisation d'un téléphone cellulaire ou d'autres distractions comme le fait de syntoniser une radio ou un lecteur de CD.

D'aucuns nous ont signalé que la sécurité aux passages à niveau pouvait nettement être améliorée par l'utilisation d'innovations ou de technologies scientifiques à prix modique afin d'atténuer les accidents là où un acte délibéré constitue un facteur contributif. Par exemple, des barrières médianes en béton conjuguées à quatre demi-barrières peuvent constituer d'importants facteurs qui dissuadent les véhicules de contourner les barrières ou de repartir après avoir arrêté.

Étant donné que les automobilistes ne tiennent souvent pas compte des panneaux d'arrêt dans les lieux découverts où la ligne de visibilité est parfaitement claire, le *rapport Caird* démontre également que l'efficacité des panneaux d'arrêt à réduire les accidents aux passages à niveau n'a pas encore été établie⁶. Selon les circonstances, d'autres technologies pourraient être adoptées dans certains lieux, ce qui aurait pour effet immédiat d'améliorer la sécurité des passages à niveau. Comme exemples de ces technologies, il faut citer :

- la conversion de passages non protégés en passages protégés par l'installation de feux clignotants, de cloches et de barrières;
- l'amélioration des feux clignotants et des barrières par d'autres contre-mesures comme les photoradars, les barrières centrales et quatre demi-barrières;

⁵ Jeff Caird, Laboratoire de recherche en ergonomie cognitive, *Une analyse des facteurs humains dans les accidents aux passages à niveau au Canada* (2002).

⁶ Voir aussi Neil D. Lerner, Robert E. Llaneras, Hugh W. McGee et Donald E. Stephens, *Traffic-Control Devices for Passive Railroad-Highway Grade Crossings*, Rapport 470 du NCHRP, Transportation Research Board – U.S. National Research Council (2002), étude consacrée à l'utilisation et à l'efficacité des panneaux de contrôle de la circulation aux passages à niveau non protégés aux États-Unis.

- l'installation de panneaux avertisseurs supplémentaires qui précisent ce que doivent faire les automobilistes à l'approche d'un passage à niveau (p. ex. « regarder des deux côtés pour voir si un train arrive » et « ne pas s'arrêter sur les voies »).

À elle seule, la technologie permet rarement l'amélioration du rendement en matière de sécurité. Pour nous assurer que les mesures d'assurance de la qualité sont en place et que nous tirons pleinement parti de tous les avantages, chaque nouvelle avancée technologique au CN est accompagnée des activités nécessaires de formation, d'élaboration de méthodes, de supervision, de surveillance et d'analyse. En d'autres mots, nous veillons à ce que les deux autres composantes du Plan de sécurité intégrée du CN – le personnel et les processus – appuient la technologie.

Mémoire du CN, « Plan de sécurité intégrée - Technologie », page 3.

Comme nous l'avons déjà vu, les compagnies de chemin de fer semblent investir de gros montants dans les nouvelles technologies dont l'objectif est d'améliorer la sécurité de leur exploitation. Le Comité est d'avis qu'il faut également se concentrer sur les progrès scientifiques et technologiques dont l'effet sera d'améliorer la sécurité des passages à niveau. Transports Canada a la chance de jouer un rôle dirigeant à cet égard. Même si les recherches scientifiques sur les facteurs humains et les technologies sont importantes, les activités visant à améliorer la sécurité des passages à niveau doivent

être entreprises parallèlement à des programmes fructueux de sensibilisation du public, comme l'Opération Gareautrain.

RECOMMANDATION 48

Transports Canada devrait jouer un rôle de chef de file dans tous les progrès technologiques et scientifiques qui contribueront à améliorer la sécurité du public.

Bien que l'industrie du transport ferroviaire ait de sérieuses répercussions sur l'économie canadienne, les ressources publiques nécessaires pour entreprendre des activités de recherche et développement (R-D) qui contribueraient à améliorer la sécurité ferroviaire sont limitées.

Les technologies conçues pour régler les problèmes de sécurité aux États-Unis pourront contribuer à améliorer le tableau général de la sécurité ferroviaire au Canada et aux États-Unis. Le Comité a appris que les progrès technologiques sont largement partagés en raison de l'interdépendance des réseaux ferroviaires dans toute l'Amérique du Nord.



Il est intéressant de noter que la Federal Railroad Administration (FRA) des États-Unis a un budget annuel de R-D de 35 millions \$US et qu'elle assure le financement de l'Association of American Railroads (dont le budget annuel de R-D est de 13,5 millions \$US). Au Canada, le Centre de développement des transports de Transports Canada est responsable des projets de R-D dont le but est d'améliorer le réseau de transport du Canada en pleine évolution en enrichissant les connaissances sur la sécurité ferroviaire et en recherchant des solutions technologiques innovantes. En 2006-2007, l'enveloppe de R-D du Centre de développement des transports pour le transport ferroviaire s'est élevée à 460 000 \$, soit 10 % du budget global de R-D de 4,6 millions \$ destiné aux secteurs modaux et opérationnels au sein de Transports Canada. Comme on le voit, cela est nettement inférieur au financement assuré aux États-Unis⁷.

Le Comité a également appris l'existence du Transportation Technology Center (TTC)⁸ à Pueblo, au Colorado, et au moins une compagnie de chemin de fer canadienne a mentionné qu'il « [...] faisait un excellent travail de l'examen des nouvelles technologies »⁹. Ce centre est un établissement qui couvre 52 milles carrés et qui comprend des laboratoires et 48 milles de voies d'essai. Cette installation permet l'essai des locomotives, des wagons, des structures des voies et de diverses composantes du transport ferroviaire des marchandises, des voyageurs, des transports en commun et des trains à grande vitesse. En dehors de la FRA, d'autres organismes d'État, l'industrie du transport ferroviaire, les compagnies prises individuellement, les commissions de transport en commun et les fournisseurs se sont tous prévalus de ce centre d'essai. L'objectif du TTC est de se cristalliser sur les technologies qui ont pour but d'améliorer la sécurité ferroviaire, la fiabilité et la productivité. Le Centre dispose également d'installations pour assurer la formation du personnel d'urgence sur les procédures d'intervention en cas d'accident concernant des substances dangereuses.

Le pouvoir d'influencer l'orientation du programme de R-D du Transportation Technology Center des États-Unis est toutefois proportionnel à la somme d'argent dépensée par les contributeurs. En raison du financement minime du fédéral dans ce domaine, le Canada a du mal à influencer sur la conception de nouvelles technologies afin de résoudre les questions de sécurité propres au contexte d'exploitation canadien.

⁷ Transports Canada, *Examen annuel 2006-2007* du Centre de développement des transports.

⁸ Le TTC est exploité par le Transportation Technology Centre Inc. (TTCI) en vertu d'un accord contractuel conclu avec la FRA. TTCI est une filiale à 100 % de l'AAR.

⁹ Renseignements fournis par le CFCP au cours d'une réunion avec le Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (9 août 2007).

RECOMMANDATION 49

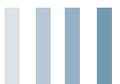
Compte tenu de l'importance des chemins de fer pour l'économie canadienne, le gouvernement devrait majorer ses contributions aux innovations et aux progrès technologiques se rapportant à la sécurité ferroviaire.

Une fois que de nouvelles technologies ont été mises au point et testées, des options rentables sur le plan commercial peuvent nécessiter des réformes de la réglementation. Dans son mémoire au Comité, le CN fait observer qu'« un nombre important d'anciens règlements et ordonnances qui datent d'avant la *LSF* ont abouti à des retards et à un sentiment de contrariété dans la mise en œuvre des technologies de sécurité améliorées »¹⁰. En outre, les tentatives des compagnies de chemin de fer d'adopter de nouvelles technologies peuvent être retardées ou entraîner une majoration des coûts en raison du besoin d'obtenir des exemptions réglementaires à l'égard des dispositions périmées. Nous avons tenu compte de cette préoccupation et avons fait une recommandation au chapitre 4, en vue de régler la question des règlements ou des règles périmés.

Le Comité a conclu que la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)* ne fait pas obstacle à l'adoption de nouvelles technologies en vue d'améliorer la sécurité, car la *Loi* permet d'actualiser les règlements et les règles sur la sécurité afin de refléter les nouvelles technologies. L'article 22 de la *Loi* permet de soustraire une compagnie de chemin de fer à l'application des règles et des règlements établis sous son régime, de manière à faciliter l'adoption d'une nouvelle technologie.

Même si la *LSF* ne fait pas directement obstacle à l'adoption de technologies nouvelles, le passage à des règlements et des normes axés sur le rendement ne s'est pas fait assez rapidement. Les règlements et les règles axés sur le rendement (par opposition aux règlements prescriptifs) sont propices à l'adoption des progrès technologiques.

¹⁰ CN, « Plan de sécurité intégrée – Technologie », op. cit., page 10.



LE CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS A FAIT OBSERVER CE QUI SUIT :

Des spécifications techniques/opérationnelles détaillées enchâssées dans les règlements sont généralement perçues comme étouffant l'innovation. Cela s'explique essentiellement par l'expérience préalable qui indique que les réformes de la réglementation sont généralement un processus fastidieux [...] La préférence pour [...] les approches axées sur le rendement semble reposer sur l'idée que cela contribuera aux changements technologiques et opérationnels que souhaitent les chemins de fer tout en assurant que les objectifs de sécurité du gouvernement seront respectés dans les délais. (TRADUCTION)

CDT, *Use of Performance Standards In Railway Safety Regulation*, page 3.

Pour être parfaitement efficaces, les règles et les règlements axés sur le rendement doivent clairement définir la nature du rendement prescrit. Ils laissent néanmoins une certaine marge à maintes options différentes pour atteindre le rendement prescrit. Les règles et les règlements axés sur le rendement devraient faciliter l'adoption de nouvelles technologies.

Pour illustrer l'importance de cet élément, nous citerons l'exemple du *Règlement sur la sécurité de la voie*, publié pour la première fois en 1992 alors que le CN et le CFCP avaient des cadres d'exploitation radicalement différents. À l'époque, chaque compagnie utilisait des normes sur l'entretien des voies qui convenaient à ses propres besoins. L'élaboration

d'une norme « de sécurité minimum » susceptible d'être incorporée dans un ensemble de règles pour l'ensemble de l'industrie canadienne a été très difficile à réaliser. Le CN et le CFCP ont donc été contraints de conserver leurs propres normes et pratiques exemplaires. Sans l'accord des compagnies de chemin de fer, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a élaboré un règlement fondé sur son équivalent américain, qui s'est soldé par des règles et des critères prescriptifs.

C'est en les utilisant que l'industrie a constaté que la majorité des critères ayant trait aux défauts définis dans le *Règlement sur la sécurité de la voie* ne représentent pas une situation dangereuse¹¹. Étant donné qu'ils sont énumérés dans les règles, toutefois, Transports Canada exige des compagnies de chemin de fer qu'elles entretiennent les voies selon ce niveau prescrit et le Ministère veille à la conformité. Si le *Règlement sur la sécurité de la voie* était fondé sur des normes de rendement minimums, cela stimulerait la mise au point de nouvelles technologies afin de respecter ou même de dépasser ces normes, au lieu de la prescription actuelle qui oblige à se conformer aux critères qui ont trait à des défauts particuliers.

¹¹ Voir T.W. Moynihan et G.W. English, Research and Traffic Group, *Technologies de sécurité ferroviaire* (juillet 2007), section 2.2.3 : « Les chemins de fer ont besoin de normes de sécurité minimales pour protéger les matériels échangés et préserver l'image/confiance du public dans l'industrie. Toutefois, à peine environ 20 % des défauts existants définis dans le *Règlement sur la sécurité de la voie* représentent une situation dangereuse. »

Aux États-Unis, le Comité a entendu dire que la FRA et l'Association of American Railroads (AAR) font toutes les deux preuve d'un grand dynamisme dans le domaine des innovations technologiques. Le Comité a également entendu dire par certaines compagnies de chemin de fer canadiennes que l'attitude des États-Unis à l'égard de l'innovation et de la technologie stimule leur utilisation. Les États-Unis estiment que cela est essentiel à la sécurité. Le Comité a appris que cette attitude n'est pas toujours évidente au Canada.

Selon l'industrie, l'attitude actuelle de l'organe de réglementation à l'égard de la recherche et du développement, sa reconnaissance tardive des avantages des nouvelles technologies et l'absence de crédits suffisants sont des obstacles à l'amélioration de la sécurité. Nous avons appris que l'industrie était plus que désireuse de consacrer des crédits supplémentaires à la recherche et au développement, mais que cette enveloppe supplémentaire devait être accompagnée par un changement d'attitude de la part de l'organe de réglementation, à la fois en ce qui concerne les incitatifs réglementaires et la capacité à évaluer et à faciliter l'adoption des nouvelles technologies.

Le système de freinage électronique mis au point récemment est un exemple de technologie qui serait éminemment bénéfique pour les chemins de fer canadiens et pour l'industrie dans son ensemble. Ce système permet de serrer les freins simultanément sur tous les wagons et il réduit les forces négatives qui s'exercent sur le train et qui peuvent endommager les matériels et, dans certains cas extrêmes, aboutir à un déraillement. Ce système permet également d'améliorer la conduite des trains et il cause moins de dégâts aux matériels et aux produits, en plus d'améliorer le freinage par temps froid et d'offrir un milieu d'exploitation plus sécuritaire. Il est plus rapide et plus fiable que le système actuel de freinage à air pneumatique, dont l'efficacité peut être compromise par les températures extrêmement froides des hivers canadiens. Étant donné que tous les wagons de marchandises qui circulent en Amérique du Nord doivent être uniformisés pour faciliter le simple échange d'un pays ou d'un chemin de fer à un autre, une telle modification obligerait à équiper de ce système de freinage chaque wagon en service. Cela représente un coût considérable.

Le CFCP estime que le cadre de réglementation actuel limite et en tout cas ne renforce pas la capacité de Transports Canada à collaborer avec les compagnies de chemin de fer au sujet d'approches plus nouvelles, supérieures et plus inventives à l'égard de la sécurité ferroviaire. Il faut conjuguer à cette limite le manque actuel de ressources consacrées aux activités de recherche et développement sur la sécurité par Transports Canada. Un élargissement ou une modification du mandat de Transports Canada serait nécessaire pour permettre la participation fructueuse du gouvernement fédéral aux activités de recherche et développement sur la sécurité. (TRADUCTION)

Mémoire du CFCP, « Safety Demands Continuous Improvement », page 15.



Non seulement les États-Unis consacrent-ils des montants d'argent considérables à la recherche, ils ont également adopté des incitatifs réglementaires sur la question du freinage électronique. La FRA a élaboré un ensemble distinct de règles sur les essais de freinage qui s'appliquent expressément à l'utilisation de systèmes de freinage électronique et qui fonctionnent parallèlement aux règles déjà en place pour les systèmes de freinage à air pneumatique. Ces règles dispensent des essais de freinage en cours de route qui sont actuellement prescrits pour les systèmes de freinage à air pneumatique. La suppression de ces essais en cours de route peut directement abaisser les coûts d'inspection des trains et raccourcir les retards. Compte tenu de leur position sur le financement et les incitatifs réglementaires, les compagnies de chemin de fer américaines sont en meilleure posture pour adopter cette technologie évoluée.

Le système de freinage électronique n'est qu'un exemple des innovations qui pourraient être bénéfiques dans le milieu d'exploitation canadien. Il existe quantité d'autres technologies et innovations qui permettent de très nettement améliorer la sécurité ferroviaire et certaines de ces innovations sont abordées ultérieurement dans ce chapitre. Compte tenu du profond impact de l'industrie du transport ferroviaire sur l'économie canadienne et de l'importance de la sécurité, l'enveloppe actuelle de financement et les programmes d'incitatifs réglementaires au titre des activités de recherche et de développement sur les nouvelles technologies nous semblent anormalement bas.

Pour stimuler le développement technologique, il faut des ressources humaines et financières dont le Comité estime qu'elles font défaut à la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada. Si Transports Canada entend exercer une influence sur les technologies qui ont trait à la sécurité, en particulier celles qui sont bénéfiques dans le contexte d'exploitation canadien, le Ministère doit alors investir à la fois dans les gens et dans la recherche.

RECOMMANDATION 50

Transports Canada devrait renforcer sa capacité à évaluer les nouvelles technologies et à faciliter leur adoption.

En général, le secteur privé entreprend des recherches indépendamment. Étant donné que le marché potentiel est beaucoup plus vaste aux États-Unis, les fournisseurs qui se lancent dans des activités de recherche et de développement le font en fonction de ce gigantesque marché. Un produit conçu pour bien fonctionner par temps plus chaud bénéficiera naturellement d'un plus vaste marché d'écoulement aux États-Unis et au Mexique. Sans doute sera-t-il difficile à ce même produit de fonctionner en toute sécurité pendant toute sa durée de vie dans le climat canadien.

À titre d'exemple, l'acier qui sert à la fabrication des roues des wagons de marchandises et des rails utilisés dans la construction des voies a plus tendance à se rompre aux températures plus froides qui prévalent au Canada. Même s'il y a des régions où les conditions météorologiques entrent en ligne de compte aux États-Unis, les hivers y sont généralement plus doux et il y a moins de défauts des voies attribuables aux températures froides. Étant donné qu'il ne s'agit pas d'une question de sécurité aussi urgente aux États-Unis, il est difficile de l'inscrire au rang des priorités globales en matière de sécurité.

Aussi bien le CN que le CFCP investissent dans la recherche et le développement. Toutefois, compte tenu des particularités de leurs activités, ces deux compagnies se concentrent en général sur les projets de recherche et de développement qui ciblent leurs questions de sécurité urgentes, plutôt que celles qui pourraient profiter à l'ensemble de l'industrie du transport ferroviaire au Canada. Nous pensons que l'organe de réglementation a un rôle à jouer à cet égard et sommes d'avis que les efforts doivent chercher à répondre aux besoins exceptionnels du milieu d'exploitation canadien.

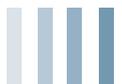
RECOMMANDATION 51

Transports Canada et l'industrie devraient financer conjointement les innovations scientifiques et technologiques afin de résoudre les problèmes de sécurité ferroviaire propres au milieu d'exploitation canadien.

10.3 INTERFACE ENTRE L'ÊTRE HUMAIN ET LA TECHNOLOGIE

Pour ce qui est de la conception des pupitres et des panneaux de commande des locomotives, nos recherches révèlent que les normes de conception de ces composants n'ont pas suivi le même rythme que les normes conventionnelles d'ingénierie ergonomique. Ces normes reconnaissent explicitement que l'être humain commet des erreurs et que les systèmes doivent être conçus en fonction de cette possibilité. Les principes de conception doivent reposer sur une compréhension des causes des erreurs et il faut trouver des solutions pour minimiser les risques que ces erreurs se reproduisent.

Il existe quantité d'exemples d'événements où la conception des matériels a contribué à un accident. Parmi les problèmes recensés, il y a celui de l'emplacement et de l'agencement des équipements de communication dans le poste de conduite des locomotives. On en trouve un exemple dans le rapport d'enquête du BST sur le déraillement d'un train de marchandises à Carlstadt (Ontario) en octobre 2003. Dans ce rapport, le BST déclarait que le mécanicien de la locomotive avait syntonisé par inadvertance la radio sur la mauvaise bande d'ondes. C'est vraisemblablement



l'emplacement de la radio dans la locomotive qui a contribué à la syntonisation de la mauvaise bande. Le BST a reconnu que l'emplacement des commandes là où il est difficile de les faire fonctionner augmente les risques d'erreur.

Il faut signaler qu'aux États-Unis, la FRA a conçu des lignes directrices sur les facteurs ergonomiques qui s'appliquent expressément aux locomotives¹². La FRA admet que les commandes des locomotives peuvent être fabriquées de manière à réduire les risques d'erreurs. Cela consiste à placer les commandes à portée de main du mécanicien et à concevoir des alarmes qui fournissent une rétroaction immédiate à l'opérateur. Le Comité encourage vivement l'analyse de ces lignes directrices car elles pourraient nettement améliorer les conditions de conduite dans les locomotives.

Le Comité en déduit que les équipements futurs des locomotives devront tenir compte de l'opérateur dès les premiers stades de la conception. L'opérateur doit être le centre d'attention et les caractéristiques de conception doivent tenir compte des capacités et des limites de l'être humain dans la conception des locomotives. Une conception technologique judicieuse doit permettre aux gens de se concentrer sur les performances. En intégrant les principes de performance humaine et de comportement dans la conception des locomotives, il devient possible d'améliorer la sécurité tout en rehaussant les performances.

RECOMMANDATION 52

Les nouvelles locomotives devraient être conçues de manière à se conformer aux normes acceptables d'ingénierie ergonomique. Des stratégies correctrices devraient également être élaborées pour minimiser les conséquences néfastes sur la sécurité d'un piètre design des locomotives existantes.

¹² U.S. Federal Railroad Administration, *Human Factors Guidelines for Locomotive Cabs*, DOT/FRA/ORD-98/03 (novembre 1998).

CHAPITRE 11

RESSOURCES

Les transformations survenues dans la structure de l'industrie du transport ferroviaire, la mise en place d'un nouveau cadre de réglementation et la conjoncture économique actuelle exercent des pressions sur les ressources financières et humaines qui s'occupent de gérer la sécurité ferroviaire. Ces pressions ne feront qu'augmenter avec la croissance prévue de l'industrie ferroviaire. Les recommandations d'amélioration du Comité imposent de nouvelles exigences aux ressources auxquelles il faut répondre si l'on veut que le régime de sécurité ferroviaire du Canada donne les avantages escomptés.

11.1 COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER

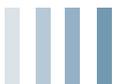
Quantité de facteurs peuvent avoir une incidence sur le bilan de sécurité d'une compagnie de chemin de fer. Parmi les plus importants, il y a le recrutement et la rétention des employés, leur formation, leur culture de rapports et les investissements financiers.

11.1.1 Recrutement et rétention

Le nombre d'employés qualifiés et leurs paramètres démographiques multiplieront sans doute les défis liés à la sécurité à l'avenir. Depuis plusieurs années, l'emploi dans le secteur ferroviaire a nettement reculé, en partie à cause de l'adoption de technologies nouvelles, puisqu'il est passé de 67 000 employés en 1990 à environ 35 000 en 2005, ce qui représente une baisse moyenne de 4,3 % par an¹. Étant donné que l'industrie a mis un frein au recrutement dans les années 1980, l'âge des employés de chemin de fer nord-américains penche désormais vers des travailleurs plus âgés, dont beaucoup approchent de l'âge de la retraite. En outre, le Comité a entendu dire que les éventuels candidats sont dissuadés par la difficulté du travail, les conditions de travail redoutables et les absences fréquentes et parfois prolongées de chez soi.

Tout au long de l'Examen, le Comité a entendu à maintes reprises formuler la crainte que les nouvelles technologies finiront par remplacer les travailleurs et que, lorsqu'il s'agit de sécurité, la technologie ne remplace pas toujours avantageusement l'être humain. Le Comité est d'avis que l'adoption de nouvelles technologies qui rendent l'exploitation plus sécuritaire doit venir compléter les effectifs hautement qualifiés d'une compagnie de chemin de fer. Il n'en reste pas moins que l'adoption de certaines technologies entraînera possiblement une baisse des effectifs.

¹ Transports Canada, *Les transports au Canada en 2006, Rapport annuel* (mai 2007), page 49.



Un autre point de vue courant (mais pas universel) est que les compagnies fonctionnent avec de moins en moins d'employés et que ces employés sont poussés jusqu'à leurs dernières limites dans tous les domaines de l'exploitation ferroviaire. (TRADUCTION)

Sussex Circle, *Régie*, section 4.

La dotation des trains en effectifs est déjà un problème en raison d'une pénurie d'employés. Le fait d'avoir moins d'employés remplissant des fonctions essentielles entraîne un ensemble supplémentaire de difficultés. Nous avons entendu parler de plusieurs cas où les employés et leurs supérieurs doivent effectuer de plus

longues heures de travail avec moins d'heures de repos et moins de congés. À son tour, cela peut entraîner un état de fatigue et miner la vigilance, ce qui multiplie les risques d'accidents.

Si l'on ne trouve pas de solutions, les pénuries seront aggravées par l'augmentation de l'absentéisme et le rythme des départs. Le Comité a appris que les compagnies de chemin de fer déploient des efforts concertés pour régler cette question.

11.1.2 Formation

Les difficultés de recrutement et de rétention pourraient exercer des pressions pour obliger les employés à suivre la formation nécessaire en un temps record. Le Comité a entendu parler de cas où des superviseurs ou des gestionnaires assuraient la conduite des trains ou remplissaient des fonctions d'aiguilleur en raison de pénuries d'effectifs, ou qu'ils tenaient lieu de travailleurs de remplacement durant les grèves. Nous craignons que le recours à des travailleurs de remplacement possédant une formation opérationnelle ou une expérience limitées et n'ayant pas suivi une formation suffisante présente un risque pour la sécurité.

L'expérience opérationnelle et la formation très limitées de ces travailleurs de remplacement ont soulevé de fortes inquiétudes auprès des mécaniciens de locomotive qui devaient travailler avec eux. (TRADUCTION)

Mémoire de Brian Martin.

Étant donné que l'industrie du transport ferroviaire est responsable de la formation de ses propres effectifs et de la certification des employés itinérants, on a l'impression que l'industrie n'est pas parfaitement objective et que le gouvernement exerce une

surveillance et un contrôle insuffisants sur la formation. Même si l'on a songé à recommander d'autres solutions que la formation et la certification des employés itinérants, nous sommes conscients que l'initiative actuelle visant à élaborer des règles sur la formation, qui fait actuellement l'objet de discussions entre l'Association des chemins de fer du Canada et Transports Canada, vise précisément à régler cette question.

11.1.3 Culture de signalement

Sur le plan conceptuel, la mise en place d'un système de gestion de la sécurité (SGS) efficace n'améliore pas seulement la sécurité d'une compagnie de chemin de fer, mais a des retombées économiques. Le fondement d'un SGS fructueux est une puissante culture axée sur la sécurité dans l'ensemble de l'organisation.

Un nombre significatif d'accidents ferroviaires sont le fait de décisions humaines. Celles-ci sont évitables à l'avenir sous réserve que l'on comprenne mieux la raison pour laquelle certaines décisions ont abouti à des accidents. Au lieu de promouvoir une culture qui rejette la faute des erreurs ou des défaillances sur les employés, nous sommes convaincus que les compagnies de chemin de fer doivent créer un milieu où les employés peuvent signaler les incidents et les accidents sans crainte de représailles. Cela prend du temps et des efforts car il faut concevoir et prendre des initiatives qui contribueront dans le temps au changement de culture nécessaire à un SGS efficace.

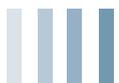
Les efforts sans relâche qu'il faudra déployer sur une longue période de temps obligeront à consacrer des ressources à la formation et à l'éducation des gestionnaires et des employés des compagnies de chemin de fer sur la façon de créer un climat où les gens se sentent parfaitement à l'aise à signaler des problèmes. Le Comité a constaté que certaines compagnies de chemin de fer sont aujourd'hui plus avancées que d'autres, mais il faudra constamment consacrer des ressources et obtenir l'engagement des gestionnaires et des employés de toutes les compagnies afin d'établir une culture de signalement sans culpabilité.

11.1.4 Investissements

Même si de nombreux facteurs, comme des trains plus longs et plus lourds, et la mauvaise conduite des trains contribuent sans doute aux déraillements en voie principale, les bris de roues et de rails sont les deux causes principales. Pour réduire ces bris, il faut investir suffisamment dans les infrastructures, dans de bonnes techniques d'entretien et dans de nouvelles technologies. Et le CN et le CFCP, qui exploitent environ 75 % du réseau national, réinvestissent dans les infrastructures de leurs voies principales.

D'aucuns déplorent que, depuis sa privatisation en 1995, le CN ait principalement cherché à réduire ses coûts et à augmenter sa productivité au détriment de la sécurité; toutefois, le Comité n'a constaté aucune preuve comme quoi le CN n'investit pas suffisamment dans les infrastructures de ses voies principales. En 2007, le CN investira près de 1,6 milliard \$ en innovations ou améliorations technologiques dans ses infrastructures ou ses matériels ferroviaires².

² CN, « La sécurité – une valeur fondamentale au CN : Aperçu », *Mémoire d'ouverture présenté au Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire* (avril 2007), page 8.



Les compagnies d'intérêt local sont généralement confrontées à une situation différente. Certaines ont des moyens financiers limités pour entretenir et réinvestir dans les voies, les ponts et le matériel roulant. Toutefois, lorsqu'elles circulent sur les voies du CN ou du CFPC, ce sont les plus grandes compagnies qui sont responsables de leur sécurité. Étant donné que la majorité des compagnies d'intérêt local fournissent des services d'apport au CN et au CFPC et qu'elles circulent fréquemment sur les voies des compagnies plus importantes, ces dernières surveillent l'exploitation des compagnies d'intérêt local. Même si le Comité ne s'est pas livré à un examen financier détaillé des compagnies d'intérêt local, il n'a constaté aucun problème de sécurité découlant de l'insuffisance des investissements engagés par celles-ci.

Le Comité pense que le grand nombre d'accidents hors d'une voie principale indique sans doute qu'il faut attacher plus d'importance aux investissements dans les installations qui ne font pas partie de la voie principale et dans l'examen des facteurs qui se soldent par des accidents hors d'une voie principale.

11.2 TRANSPORTS CANADA

Le besoin pour Transports Canada de consacrer plus de ressources à la sécurité ferroviaire est un thème que le Comité a entendu à maintes reprises de la part de nombreuses sources ayant toute une diversité d'intérêts. Bien qu'aucune étude en particulier n'ait été réalisée pour nous sur les besoins en ressources de Transports Canada, le Comité a appris l'existence d'examen internes de Transports Canada qui étayaient ce constat, et nous sommes convaincus qu'il s'agit là d'une difficulté de taille qu'il y a lieu de régler.

Transports Canada est mis au défi de maintenir et de renforcer sa capacité à surveiller un système moderne de sécurité ferroviaire. Par exemple, l'augmentation du nombre de chemins de fer d'intérêt local et la transition au SGS ont eu des conséquences connexes sur la charge de travail des inspecteurs de Transports Canada. Ce fait a été mentionné dans l'Examen du secteur de service de la Sécurité ferroviaire de 2005. Les auteurs de cet Examen ont admis qu'il fallait multiplier les inspections et les vérifications pour qu'elles ciblent toutes les compagnies. Ils affirment par ailleurs que le personnel de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada doit souvent investir beaucoup de temps pour aider des compagnies d'intérêt local à mieux comprendre les règlements et à prendre les mesures correctrices nécessaires pour être conformes.

En outre, même si des moyens minimes ont été débloqués pour aider à l'élaboration et à la mise en œuvre du cadre SGS, son intégration dans le programme plus vaste de sécurité ferroviaire se poursuit, tout comme les activités d'inspection traditionnelles. On admet que ce milieu d'exploitation présente des problèmes particuliers dans l'optique des ressources. Il faut donc que Transports Canada se dote de la capacité nécessaire pour assurer la surveillance efficace du SGS tout en continuant à remplir les fonctions d'inspection nécessaires.

Le Comité est d'avis que Transports Canada manque de ressources pour s'acquitter de ses multiples responsabilités dans le domaine de la sécurité ferroviaire. Il s'agit essentiellement d'un problème de ressources financières et humaines insuffisantes aggravé par la disparition rapide d'employés expérimentés qui partent à la retraite ou qui s'en vont pour d'autres motifs.

Enfin, l'absence de ressources, financières et humaines, pour permettre à Transports Canada de remplir son mandat de sécurité ferroviaire est une question qui donne matière à préoccupation au sein du Ministère et ailleurs. On a le sentiment général que la capacité de Transports Canada à créer et à gérer un régime efficace de sécurité ferroviaire est limitée par une pénurie d'employés qualifiés (et de ressources financières pour les y aider). Le remplacement de ceux qui partent à la retraite et le recrutement de gens possédant le juste amalgame de compétences, d'expérience et d'attitudes pour faire face aux nouvelles approches comme les systèmes de gestion de la sécurité et la gestion des risques sont perçus comme un défi crucial et difficile³. (TRADUCTION)

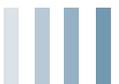
Dans sa vue d'ensemble stratégique des modifications apportées en 1999 à la *Loi sur la sécurité ferroviaire (LSF)*, Transports Canada a admis le fardeau que ces nouveaux pouvoirs imposeraient à la capacité institutionnelle de son organisation. Voilà ce que le Ministère a écrit à ce sujet :

Ces fonctions nouvelles et améliorées exigeront de nouvelles compétences, des changements dans l'attribution des ressources et peut-être des ressources supplémentaires. Le personnel responsable du programme devra acquérir de nouvelles compétences dans l'analyse statistique et la vérification. Cependant, les compétences techniques et traditionnelles continueront d'être importantes afin d'assurer la crédibilité du programme aux yeux de l'industrie. Des changements de ressources s'avéreront nécessaires au sein de l'administration centrale et dans les régions afin de s'acquitter des nouvelles fonctions et de mettre l'accent sur des fonctions en vigueur particulières. Comme le personnel responsable de la sécurité ferroviaire est déjà tenu d'accomplir de nombreuses tâches et qu'aucune des activités en cours ne sera entièrement abandonnée, du moins à court terme, on prévoit que des ressources additionnelles seront nécessaires⁴.

Le Comité est convaincu que ces besoins de compétences et de ressources nouvelles et améliorées existent toujours. Par exemple, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada a pris une initiative de planification des activités axée sur les risques pour aider ses employés à cerner, à évaluer et à élaborer des

³ James Mitchell et Nigel Chippindale, Sussex Circle Inc., *La régie de la sécurité ferroviaire au Canada* (septembre 2007), section 4 « De la part de représentants du fédéral ».

⁴ Transports Canada, *Programme de sécurité ferroviaire : Vue d'ensemble stratégique* (2001), section 4, à l'adresse www.tc.gc.ca/railway/RSSO/RSSO_f.htm.



stratégies de maîtrise des risques au sujet des questions de sécurité qui se rapportent à l'exploitation ferroviaire. Cette approche en voie d'adoption à l'échelle nationale et est, de par sa nature, à forte intensité de ressources, puisqu'elle comporte une combinaison de stratégies d'atténuation comme l'application des règlements, l'éducation, l'élaboration de nouvelles règles ou règlements et des vérifications ciblées.

Et il ne faut pas oublier non plus les pressions qui résulteront des nouvelles responsabilités recommandées dans le présent rapport. Il faudra des ressources pour organiser de nombreuses consultations avec efficacité, appuyer le cadre de réglementation, renforcer le potentiel de collecte et d'analyse des données, améliorer les programmes d'éducation du public, se doter d'une capacité et d'un savoir-faire suffisants sur tous les paramètres de la protection de l'environnement, contribuer à l'amélioration des passages à niveau, contribuer à la recherche et au développement et collaborer avec les États-Unis sur les questions d'harmonisation.

11.2.1 Consultations

Un mécanisme de consultation structuré et rigoureux est essentiel au bon fonctionnement du cadre réglementaire de la *LSF*. Un processus de consultation intelligemment géré est transparent en plus de gagner la confiance de tous les participants. Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire doit néanmoins être ressuscité. Nous pensons par ailleurs qu'il faut multiplier les consultations avec les provinces et que le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire doit être utilisé plus délibérément pour échanger des informations. Pour appuyer les activités de consultation suivies, il faut financer et établir un secrétariat permanent au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada.

11.2.2 Cadre de réglementation

Le cadre de la *LSF* est bâti sous le sceau de la collaboration et, tout au long de l'Examen, le Comité a pu observer la façon dont les gens et les institutions collaborent et communiquent, et les procédés dont ils se servent pour prendre des décisions. Un secteur où il reste des problèmes à régler est celui de l'établissement des règles. Et l'Association des chemins de fer du Canada et la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada ont déclaré bien collaborer et s'entendre en général sur de nombreuses questions, à l'exception de l'établissement des règles.

Le Comité est convaincu que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada doit prendre une part active au processus d'établissement des règles. Pour remplir ce rôle, la Direction générale doit enrichir son savoir-faire sur les paramètres juridiques des règles et les questions techniques de sécurité relatives aux différents sujets dont elles traitent.

L'adoption en 2001 d'un règlement sur le SGS axé sur le rendement a nécessité une transformation appréciable des rôles et responsabilités traditionnels de l'industrie et de Transports Canada. Cette métamorphose exige de passer d'un contrôle de

validation à une approche fondée sur les vérifications en vertu de laquelle les vérifications ont lieu au niveau du système et non pas au niveau purement opérationnel. Cela devra s'accompagner de nouveaux critères relatifs aux compétences et aux aptitudes.

De l'avis du Comité, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada n'a pas reçu de ressources humaines et financières suffisantes ni les ensembles de compétences nécessaires au lancement du programme SGS. Cela a entravé le passage à un programme de surveillance de la réglementation portant sur l'évaluation des risques et les vérifications axées sur le rendement au niveau des systèmes de gestion de la sécurité. La Direction générale de la sécurité ferroviaire à Ottawa est chargée de l'élaboration du programme SGS et elle a constitué une unité restreinte chargée de surveiller le programme. L'exécution du programme relève des responsabilités des bureaux régionaux de Transports Canada, et à peine deux membres supplémentaires ont été ajoutés à chaque bureau régional à titre provisoire lors de l'adoption du programme SGS, même si l'utilisation de ces ressources diffère d'une région à l'autre.

Transports Canada a besoin de nouvelles ressources et compétences pour accélérer la transition des inspections aux vérifications, s'assurer que les vérifications sont axées sur le rendement et recueillir et analyser les informations nécessaires à la surveillance et à la vérification du rendement. Ce point a été souligné dans une étude de recherche commandée par le Comité, qui résume les points de vue exprimés sur la question :

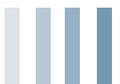
L'idée est que la sécurité ferroviaire est une question complexe et sérieuse qui réclame un important savoir-faire et des effectifs à long terme. De plus, il ne faut pas seulement trouver ou former des gens possédant les compétences et les connaissances traditionnelles sur la gestion de la sécurité ferroviaire, mais il faut de nouveaux types d'experts pour la démarche de gestion des risques reposant sur des preuves que réclame un système moderne de gestion de la sécurité⁵. (TRADUCTION)

Le Comité a appris par ailleurs que Transports Canada devait mieux comprendre la conjoncture d'exploitation des compagnies d'intérêt local, en particulier en ce qui concerne l'adoption du SGS, pour assurer la prestation efficace des services prévus en vertu des protocoles d'entente signés avec les provinces.

11.2.3 Collecte, analyse et diffusion d'informations

En vertu du cadre SGS, le modèle de surveillance de la réglementation demande une analyse systémique des données et des renseignements sur la sécurité. Transports Canada doit s'efforcer d'être un organisme analytique fondé sur des données. Le Ministère doit faire preuve d'un plus grand dynamisme dans sa façon de cerner les priorités et d'utiliser les analyses pour orienter les politiques, les règlements et les activités de conformité.

⁵ Mitchell et Chippindale, Sussex Circle, *Régie*, op. cit., section 5-C, « question 6 ».



À l'heure actuelle, les compagnies de chemin de fer recueillent des données pour leur usage interne et pour établir des rapports sur les SGS, le Bureau de la sécurité des transports (BST) recueille des renseignements sur les accidents et les incidents en vue de les publier, tandis que Transports Canada recueille des données pour surveiller la réglementation. Les représentants des principaux chemins de fer nous ont dit qu'ils recueillent des données sur les activités pour bien gérer leurs programmes de sécurité. Comme nous l'avons vu au chapitre 6, ces données ne sont pas déclarées à Transports Canada ni recueillies par le Ministère et ne sont donc pas utilisées comme elles le devraient pour évaluer la sécurité du réseau.

Au chapitre 6, nous avons également fait part des préoccupations que suscitent en nous les données du BST et la façon dont les résultats sont déclarés. Les données ne fournissent sans doute pas une représentation fidèle du bilan de sécurité global des compagnies de chemin de fer. En outre, les rapports sur les accidents du BST doivent être améliorés pour que les données cruciales sur la sécurité soient fournies dans les délais voulus.

Transports Canada doit collaborer avec l'industrie pour évaluer les données nécessaires, se doter des pouvoirs réglementaires pour les recueillir et établir un système permettant de les analyser et de les diffuser comme il faut.

11.2.4 Sensibilisation du public

Les programmes de sensibilisation comme l'Opération Gareautrain et Direction 2006, qui sont des programmes concertés entre tous les ordres de gouvernement, les compagnies de chemin de fer, les organismes de sécurité publics, la police, les syndicats et les groupes communautaires, ont réussi à éduquer le public et à promouvoir la sécurité ferroviaire. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Le gouvernement doit limiter le nombre de nouveaux passages à niveau, majorer le financement de l'amélioration des passages à niveau existants et songer à aménager des sauts-de-mouton dans la mesure du possible.

Le Programme d'amélioration des passages à niveau (PAPN), qui octroie des subventions couvrant jusqu'à 80 % des coûts d'amélioration de la sécurité ferroviaire aux passages à niveau publics au Canada, a été couronné de succès. Toutefois, le Comité est d'avis que le PAPN doit s'appliquer aux passages à niveau privés autant qu'aux passages publics. Nous avons appris par ailleurs qu'il y avait un arriéré d'améliorations prévues des passages à niveau et que d'autres recherches doivent être menées dans ce secteur. Nous souscrivons à l'augmentation du financement des améliorations de sécurité aux passages à niveau de compétence fédérale.

11.2.5 Protection de l'environnement

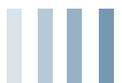
Parallèlement à l'objectif de sécurité, en 1999, la *LSF* a adopté au titre des objectifs de la *Loi* celui de protéger l'environnement. Cela a obligé la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada à œuvrer dans le cadre élargi de la législation sur l'environnement qui régit l'industrie du transport ferroviaire. Ce cadre englobe Environnement Canada, les gouvernements provinciaux et la Direction générale du transport des marchandises dangereuses de Transports Canada. Ces différents organismes semblent être relativement bien harmonisés et complémentaires.

Pour bien s'acquitter de son rôle relatif à la protection de l'environnement, la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada aura besoin d'un plus grand nombre d'experts et de ressources. Elle devra déployer des efforts supplémentaires pour s'acquitter de ces responsabilités. Elle aura besoin de ressources pour surveiller l'élaboration et l'adoption d'un protocole d'intervention d'urgence au sujet des substances dangereuses pour l'environnement, de même que la norme d'intervention régissant les marchandises dangereuses, les substances dangereuses pour l'environnement et d'autres produits. Elle aura besoin également d'autres ressources pour surveiller les plans et les vérifications environnementales annuelles soumis par les compagnies de chemin de fer.

11.2.6 Recherche et développement

La Federal Railroad Administration (FRA) des États-Unis commande un important volume d'activités de recherche et développement qui profitent à tous les chemins de fer qui exploitent des services en Amérique du Nord, et le CN et le CFPC investissent tous les deux dans de nouvelles technologies afin de résoudre des questions liées à leur propre milieu d'exploitation. Il n'en reste pas moins qu'il faut mener d'autres activités de recherche et développement pour résoudre les problèmes de sécurité qui s'appliquent en général au milieu d'exploitation canadien, notamment des recherches sur des matériaux évolués qui entreront dans la fabrication des roues et des rails pouvant résister aux hivers canadiens. Le Comité a recommandé que l'industrie du transport ferroviaire et Transports Canada financent conjointement des innovations scientifiques et technologiques pour résoudre les problèmes de sécurité propres au milieu physique et au milieu d'exploitation du Canada.

Nous avons vu que la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada doit reconnaître l'importance qu'il y a à évaluer et à faciliter l'adoption de ces nouvelles technologies. Il lui faut renforcer son potentiel pour assumer ce rôle avec efficacité.



En outre, la Direction générale de la sécurité ferroviaire ne possède pas le savoir-faire spécialisé sur les facteurs humains qui lui permettrait de bien comprendre l'élément humain des causes des accidents. Elle doit se doter de ce potentiel. Il faut songer à recruter des employés possédant les compétences techniques et dispenser une formation d'initiation aux facteurs humains aux employés en place.

11.2.7 Harmonisation avec les États-Unis

Dans nos entretiens avec la FRA des États-Unis, les fonctionnaires américains ont souligné qu'un respect mutuel s'était instauré avec leurs homologues canadiens et ont répété à maintes reprises combien cet esprit de collégialité avait facilité la résolution d'un certain nombre de questions transfrontalières. Le meilleur moyen de résoudre ces questions est d'avoir plus d'occasions de travailler et de passer du temps ensemble. Or, cela peut être difficile en raison des compressions financières, comme la pénurie de ressources humaines et financières au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada. Le gouvernement du Canada doit donc augmenter sa contribution aux activités conjointes de recherche et développement avec les États-Unis.

* * * * *

Pour résoudre le problème des ressources de Transports Canada, il faudra beaucoup de temps et d'argent. Il faut revoir les niveaux de dotation de la Direction générale de la sécurité ferroviaire du Ministère pour s'assurer qu'elle possède un nombre suffisant d'employés possédant les compétences nécessaires pour faire face aux pressions qui s'exercent sur eux. Transports Canada pourra alors songer à se doter d'une nouvelle capacité et à renouveler ses employés et ses experts.

RECOMMANDATION 53

Transports Canada devrait :

- élaborer un plan pluriannuel de ressources humaines visant le renouvellement des effectifs et du savoir-faire au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire en attachant une importance particulière au recrutement et au perfectionnement des compétences qu'exige un système moderne de gestion de la sécurité axé sur le rendement;
- élaborer un plan connexe pour assurer la prestation suffisante de services d'inspection et autres dans les régions et aux provinces, conformément aux accords d'harmonisation conclus avec le gouvernement fédéral;

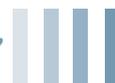
- prendre l'engagement de repenser son approche à l'égard des inspections et des vérifications de manière à ce que les compétences et le temps des inspecteurs et d'autres spécialistes de Transports Canada soient intelligemment répartis pour répondre aux besoins de sécurité de l'industrie et du public en vertu d'un régime de sécurité axé sur le rendement;
 - accorder toute la priorité voulue au recrutement et à l'acquisition au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada ou des régions, des compétences d'analyse et de gestion nécessaires à un système moderne de gestion de la sécurité axé sur les risques.
-

Fondamentalement, le gouvernement fédéral doit débloquer les fonds nécessaires pour fournir des ressources suffisantes à la fonction de sécurité ferroviaire au sein de Transports Canada. L'absence de crédits publics n'est pas un argument valable. Nous constatons en effet que l'augmentation du trafic ferroviaire ne nécessite pas seulement une surveillance plus serrée de la réglementation, mais génère des recettes supplémentaires pour les compagnies de chemin de fer qui s'accompagnent d'une hausse de l'impôt sur le revenu pour le gouvernement du Canada⁶.

RECOMMANDATION 54

Le gouvernement devrait fournir les ressources nécessaires au renouvellement et au renforcement du potentiel de sécurité ferroviaire à Transports Canada.

⁶ L'Association des chemins de fer du Canada affirme que le total des impôts payés par les compagnies de chemin de fer qui en sont membres est passé à 1,1 milliard \$ en 2006, contre à peine un peu moins de 0,5 milliard \$ en 1997; *Tendances ferroviaires 2007* (octobre 2007), page 13.



CHAPITRE 12

RENFORCEMENT DES RELATIONS

Dans ce rapport, nous avons analysé le cadre national de la sécurité ferroviaire au Canada. Nous avons recommandé des améliorations en modifiant la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (LSF) proprement dite et en apportant d'autres changements à la régie, aux procédures et aux pratiques de réglementation, à l'orientation des systèmes de gestion de la sécurité (SGS), à la collecte et à la diffusion d'informations, au règlement des questions de voisinage, à la protection de l'environnement et à l'intervention, à l'exploitation, au soutien des innovations et au besoin de ressources supplémentaires. Nous avons également signalé là où nous estimons que le cadre existant fonctionne bien et doit être préservé.

En dehors des processus et des systèmes, le bon fonctionnement de la LSF nécessite la collaboration et la participation de tous les intervenants. Nous avons quantifié d'exemples où les intervenants ont instauré des procédés de coopération afin d'éduquer le public et de promouvoir la sécurité ferroviaire. L'Opération Gareautrain et Direction 2006 sont des efforts concertés fructueux qui mettent en jeu les compagnies de chemin de fer, Transports Canada, d'autres ordres de gouvernement, les organismes de sécurité publique, la police, les secouristes, les syndicats et des groupes publics et communautaires. L'initiative conjointe de voisinage entre l'Association des chemins de fer du Canada et la Fédération canadienne des municipalités représente une démarche commune à l'égard de la prévention et du règlement des questions qui surviennent lorsque les gens vivent et travaillent dans le voisinage immédiat de lignes de chemin de fer.

Nous avons appris que, dans les organismes dotés de solides systèmes de gestion de la sécurité, une saine culture de sécurité est indispensable, et une telle culture ne peut s'instaurer et être maintenue sans nouer des relations de travail axées sur la collaboration et l'entraide. Nous avons constaté que les relations qui se nouent au sein de comités de santé et de sécurité au travail intelligemment gérés contribuent à un esprit de collaboration et à un climat de confiance et de respect mutuels.

En tant que Comité, nous sommes convaincus que l'amélioration de la sécurité ferroviaire dépend de l'établissement et de l'entretien de puissantes relations entre les nombreux établissements, organismes et individus responsables de la sécurité ferroviaire. Il faut faire particulièrement attention aux relations importantes entre l'industrie du transport ferroviaire et l'organe de réglementation, Transports Canada.

La restructuration de l'industrie ferroviaire, l'adoption de procédures d'établissement des règles pilotées par l'industrie, la mise en place du régime de SGS et les pressions exercées par les ressources ont toutes eu des conséquences sur les relations entre

l'organe de réglementation et l'industrie. Nous avons constaté un sentiment de contrariété de part et d'autre. L'industrie estime que Transports Canada manque de transparence, ne respecte pas les dispositions d'établissement des règles de la *LSF* telles qu'elles étaient prévues et ne reconnaît pas la responsabilité d'une compagnie en ce qui concerne la sécurité de son exploitation. En revanche, Transports Canada estime que l'industrie ne comprend pas ni ne respecte la responsabilité qui lui appartient en définitive d'assurer la sécurité du système ferroviaire national.

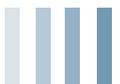
En dépit de ces difficultés, nous avons constaté que tous les protagonistes tiennent beaucoup à agir au mieux des intérêts de la sécurité ferroviaire. Nous sommes persuadés que cela constitue de solides fondations.

Il importe de répéter ici que la *LSF* a été conçue pour stimuler un esprit de collaboration entre l'industrie et le gouvernement. Comme nous avons pu le constater, nous sommes d'avis que le cadre de la *Loi* et ses principes généraux sont fondamentalement valables. Dans ses objectifs, la *Loi* dit très clairement que les compagnies de chemin de fer sont responsables d'assurer la sécurité de leur exploitation. La *Loi* encourage par ailleurs la collaboration et la participation de toutes les parties intéressées à l'amélioration de la sécurité ferroviaire.

Le Comité est convaincu que l'ouverture, la transparence et la responsabilisation sont les clés de voûte du rétablissement de la confiance. La coopération et la collaboration que nous préconisons pour l'établissement des règlements et des règles, de même que pour les consultations, ont pour objectif d'encourager et de resserrer les rapports. Le succès des systèmes de gestion de la sécurité dépend de la confiance, de l'engagement et de la solidité des rapports.

La façon dont l'actuelle procédure d'établissement des règles fonctionne est sans doute le facteur le plus important à l'origine de la perte de confiance et de respect mutuels entre l'organe de réglementation et l'industrie du transport ferroviaire. Il est donc urgent que Transports Canada et l'industrie rétablissent une démarche fructueuse d'établissement des règles. Transports Canada doit être plus transparent dans ses actions, afin de faire connaître clairement ses points de vue et d'éviter les mauvaises surprises. Pour la procédure d'établissement des règles, il est essentiel que le Ministère fasse savoir à l'industrie pourquoi celle-ci est tenue de déposer une nouvelle règle, ou une condition que le Ministère entend annexer à une règle. Pour sa part, l'industrie ferroviaire doit écouter attentivement la contribution apportée par le Ministère avant de soumettre un projet de règle quelconque à l'approbation du ministre.

Nous recommandons que Transports Canada, de concert avec les intervenants, établisse la procédure de formulation et d'adoption des règles et que cette procédure soit enchâssée comme règlement. Un tel règlement éclaircira les processus, les rôles et les responsabilités qui entrent dans l'établissement des règles. Le besoin pour les deux parties de travailler en collaboration à l'élaboration d'un règlement devrait avoir des retombées accessoires.



Un autre secteur où la transparence peut être améliorée est celui de la délégation des pouvoirs aux termes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Les compagnies de chemin de fer nous ont déclaré qu'elles n'arrivaient pas à déterminer quels pouvoirs sont délégués à qui aux termes de la *LSF*. Transports Canada doit donc confirmer par écrit à l'industrie cette délégation de pouvoirs.

Nous avons recommandé la façon dont Transports Canada doit raviver et améliorer ses procédures de consultation pour obtenir la collaboration et la participation de tous à toutes les étapes. Nous regrettons la quasi-disparition du Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire. En outre, nous sommes frappés par le fait que le comité qui a entrepris l'examen de la *LSF* en 1994 ait recommandé « l'adoption d'un solide mécanisme officiel de consultation »¹. Ce même comité a expliqué en ces termes la procédure en question :

Si l'État doit concentrer ses efforts sur la sécurité publique tout en permettant que la sécurité ferroviaire soit assurée essentiellement par les compagnies de chemin de fer, il faut alors attacher plus d'importance à la diffusion des renseignements, y compris les résultats des vérifications de sécurité et les fiches de sécurité. De plus, il faut compenser la liberté accrue que les chemins de fer ont de mener eux-mêmes leurs affaires par une plus grande rétroaction des intéressés et du grand public face aux questions d'intérêt public et aux perceptions de la sécurité ferroviaire².

Le Comité est convaincu qu'une relation de confiance et de respect mutuels exige de l'industrie qu'elle reconnaisse la responsabilité qui incombe en définitive à Transports Canada d'assurer la sécurité du système ferroviaire national. Les compagnies de chemin de fer doivent accepter qu'il y a des limites à la collaboration. Agissant sur les conseils des fonctionnaires de son ministère, c'est le ministre qui est investi du pouvoir décisionnel final dans l'intérêt public.

La mise en œuvre efficace de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* exige la collaboration et la participation de toutes les parties intéressées à l'amélioration de la sécurité ferroviaire. Or, pour que la collaboration aboutisse, il faut créer un climat de confiance et de respect mutuels.

¹ Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire, *Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, Rapport du Comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire (décembre 1994), page 54.

² *Ibidem*, page 54.

RECOMMANDATION 55

L'industrie et Transports Canada doivent s'efforcer de rétablir un esprit de confiance et de respect réciproques. En particulier :

- Transports Canada et l'industrie doivent faire preuve de plus d'ouverture et de transparence dans leurs rapports mutuels;
- Transports Canada doit reconnaître la responsabilité qui incombe aux chemins de fer d'assurer la sécurité de l'exploitation ferroviaire et se conduire en conséquence alors que l'industrie doit pleinement reconnaître et respecter la responsabilité qui incombe en dernier ressort à l'organe de réglementation d'assurer la sécurité du système ferroviaire national.

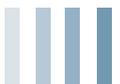
* * * * *

Nous constatons qu'il est très courant dans le régime parlementaire du Canada qu'il y ait une disposition dans les nouvelles lois prescrivant leur examen, généralement cinq ans après leur entrée en vigueur. L'objectif de ces examens est d'évaluer la pertinence et le caractère d'actualité des nouvelles lois.

La forme d'examen varie d'une loi à l'autre, mais la pratique est normale en soi. Le recours à un comité indépendant pour qu'il mène ces examens en assure le caractère impartial et c'est l'usage dans le secteur des transports, le plus récemment avec les examens de la *Loi sur les transports au Canada (LTC)*, de la *Loi maritime du Canada (LMC)* et de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)*.

La *LSF* d'origine qui est entrée en vigueur en 1989 comportait une disposition sur son examen, et un comité indépendant en a examiné le fonctionnement et a soumis son rapport, *Sur la voie : L'avenir de la sécurité ferroviaire au Canada*, au ministre avec des recommandations de changements. Nous avons examiné ce rapport et avons été frappés par la profondeur de l'analyse et la qualité des recommandations. Nous sommes étonnés de constater que, lorsque la *Loi* a été modifiée en 1999, elle ne contenait pas de disposition sur son examen.

Selon notre expérience de cet examen de la *LSF*, nous sommes convaincus que la procédure d'examen a des retombées intéressantes. Non seulement elle garantit que la *Loi* et ses dispositions sont d'actualité, mais la procédure en soi donne la chance à de nombreux intervenants de faire part de leurs préoccupations, de leurs succès et de leurs points de vue concernant l'amélioration de la sécurité ferroviaire. Nous avons constaté que de nombreuses mesures positives ont été prises au cours de l'Examen. Nous sommes convaincus qu'elles émanaient directement de cette procédure, qui offre la chance aux intervenants et, en particulier, à l'industrie et à l'organe de réglementation d'entendre les points de vue des autres, d'y réfléchir et d'y répondre.



Les entretiens que nous avons eus avec des représentants d'autres pays lors d'une conférence internationale sur la sécurité ferroviaire ont révélé qu'ils avaient utilisé comme modèle la *Loi sur la sécurité ferroviaire du Canada*. Ces représentants nous ont fait part des éléments positifs de la *Loi* et ont été frappés par le fait qu'elle ait subi deux examens par des comités indépendants.

RECOMMANDATION 56

Un examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* devrait avoir lieu avant l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'entrée en vigueur des modifications qui découleront du présent examen.

ANNEXE A

MANDAT :

EXAMEN DE LA LOI SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

CONTEXTE

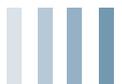
La *Loi sur la sécurité ferroviaire*, qui est entrée en vigueur en janvier 1989, avait pour objectif d'accroître la sécurité ferroviaire au Canada en conférant au ministre des Transports la responsabilité de prendre des règlements en matière de sécurité ferroviaire, en créant un cadre de réglementation moderne combiné à un processus simplifié d'élaboration et d'approbation des règlements et en accordant aux compagnies de chemin de fer plus de latitude pour gérer leurs activités de manière sécuritaire et efficace.

Depuis, des changements se sont fait jour au sein de l'industrie ferroviaire (notamment une augmentation du nombre de compagnies de chemin de fer de compétence fédérale et la privatisation du CN) et des gains de productivité exceptionnels ont été réalisés.

Depuis 2002, nous avons également connu au Canada une augmentation du nombre d'accidents ferroviaires et de déraillements en voie principale. Au cours de la période 2005-2007, les déraillements ont entraîné des pertes de vie, des blessures graves et des dommages environnementaux considérables en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec. Des particuliers et de nombreux groupes, notamment des gouvernements provinciaux, des employés des chemins de fer et des groupes autochtones et environnementaux, ont exprimé des préoccupations au sujet de la sécurité ferroviaire au Canada. De plus, dans le cours de l'application courante des dispositions légales, les fonctionnaires de Transports Canada ont relevé des lacunes dans la *Loi*.

Bien que Transports Canada ait pris de nombreuses mesures de contrôle de la sécurité au Canada au cours des dernières années pour régler ces problèmes, d'aucuns sont d'avis que le cadre de réglementation actuel n'offre pas un ensemble complet d'outils pour les régler efficacement. On estime aussi que le cadre actuel doit être modernisé et mieux harmonisé avec la législation de la sécurité concernant les autres modes de transport au Canada.

En conséquence, le gouvernement a annoncé l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour améliorer encore la sécurité ferroviaire au Canada et promouvoir une culture de sécurité au sein de l'industrie ferroviaire tout en préservant et en renforçant le rôle essentiel que cette industrie joue dans l'économie canadienne.



PROCESSUS

Un comité consultatif formé de quatre membres à temps partiel nommés par le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités effectuera une étude et une analyse indépendantes, mènera des consultations et élaborera un rapport renfermant des conclusions et des recommandations.

Le comité consultera un large éventail d'intervenants, notamment le public, les compagnies de chemin de fer et leurs associations, les employés des chemins de fer et leurs syndicats, les clients des chemins de fer (par ex., les voyageurs et les expéditeurs), les provinces et territoires, les municipalités, les groupes autochtones et environnementaux ainsi que Transports Canada et d'autres ministères et organismes gouvernementaux. Le Comité tiendra des réunions d'un bout à l'autre du Canada pour permettre aux particuliers et aux groupes de faire connaître leurs opinions et disposera d'un site Web pour recevoir la contribution du public. Pour guider ceux qui souhaitent présenter un mémoire, il établira un document d'orientation énonçant les principales questions étudiées.

PORTÉE DU TRAVAIL DU COMITÉ

Le Comité élaborera, à l'intention du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, un rapport de ses conclusions et de ses recommandations visant à l'amélioration de la sécurité ferroviaire, y compris les modifications susceptibles d'être apportées à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Il devra le présenter au plus tard en octobre 2007.

Le Comité évaluera l'application et l'efficacité globale de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et examinera un certain nombre de questions particulières, dont :

- Les pouvoirs relatifs à l'application de sanctions administratives pécuniaires;
- Les exigences de sécurité de base garantissant que les nouvelles compagnies de chemin de fer sont désireuses et capables de satisfaire à des exigences minimales de sécurité avant de commencer leurs activités au Canada;
- La cohérence de l'application des règles, étant donné que celles-ci s'appliquent à une compagnie particulière de chemin de fer;
- La délégation directe de pouvoirs aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire, qui court-circuite entièrement le ministre;
- La définition d'exigences techniques fondée sur l'expression « principes techniques bien établis », qui n'est pas définie dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*;
- L'établissement d'un cadre légal complet pour les compagnies de chemin de fer qui relèvent de l'autorité constitutionnelle du Canada.

L'examen ne traitera pas du petit nombre de dispositions ayant trait à la sûreté qui ont été ajoutées à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en 1999, car elles n'ont pas de lien avec les préoccupations qui ont déclenché l'examen.

RESPONSABILITÉS DU SECRÉTARIAT DE L'EXAMEN

Un secrétariat à temps plein de huit à dix personnes sera constitué au sein de Transports Canada sous la direction d'un directeur exécutif. Il aura des responsabilités importantes dans l'appui du mandat du Comité consultatif et dans l'évaluation et la mise en œuvre des recommandations et des observations du Comité.

1. PLANIFICATION ET ADMINISTRATION DU PROJET

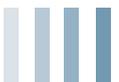
Sous l'orientation du comité, le secrétariat élaborera et gèrera le plan de travail global pour garantir que toutes les échéances sont respectées et que les produits sont livrés pour terminer l'examen du comité au plus tard le 31 octobre 2007. En plus de fournir un appui au comité, le secrétariat servira de liaison avec Transports Canada, d'autres ministères et organismes du gouvernement, les intervenants externes et les organisations internationales. Il se chargera aussi de coordonner la rédaction, la publication et la présentation du rapport du comité.

2. CONSULTATION ET COMMUNICATION

Le secrétariat sera chargé de gérer le programme de consultation. Un document d'orientation énonçant les principales questions sera rédigé pour être présenté à l'approbation du comité et diffusé aux parties intéressées. Le secrétariat gèrera la présentation des mémoires des intervenants et veillera à renseigner les membres du comité et à les préparer à leurs réunions. Il sera chargé également de gérer les communications ayant trait à l'examen.

3. RECHERCHE ET ANALYSE

Tous les mémoires des intervenants seront examinés et résumés et feront l'objet d'un suivi. Les questions de politique seront analysées et présentées au comité. Le secrétariat élaborera un plan de recherche pour l'approbation du comité et effectuera des études et des analyses sur les sujets importants.



Rapport et calendrier

Le comité rédigera, à l'intention du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, un rapport de ses conclusions et de ses recommandations sur les dispositions et l'application de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et les autres questions visées dans son mandat. Le comité présentera son rapport au plus tard le 31 octobre 2007.

ÉCHÉANCES :

3 au 31 janvier 2007	Le secrétariat de l'examen de la <i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i> est constitué et les membres du comité sont nommés
1 ^{er} février – 31 mars 2007	Le plan de consultation, le document d'orientation et le plan de recherche sont établis
1 ^{er} avril – 31 juillet 2007	Le comité effectue des consultations, de la recherche et des analyses
1 ^{er} août – 30 septembre 2007	Le comité délibère et rédige l'ébauche du rapport
1 ^{er} au 31 octobre 2007	Le comité rédige le rapport final et le présente au ministre

ANNEXE B

BIOGRAPHIES DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF

L'honorable Doug Lewis (Président) est comptable agréé et avocat. M. Lewis a été député dans la circonscription de Simcoe-Nord (Ontario) de 1979 à 1993. Durant cette période, il a assumé les fonctions de leader du gouvernement à la Chambre, de procureur général et ministre de la Justice, de ministre des Transports et de solliciteur général. M. Lewis pratique actuellement le droit à Orillia en Ontario.

M. Pierre-André Côté est titulaire d'un baccalauréat en droit de l'Université de Montréal et d'un diplôme d'études supérieures en droit public de l'Université de Toulouse. Entre 1970 et 2005, il a occupé le poste de professeur de droit à l'Université de Montréal où il a rédigé de nombreux articles et un traité important sur l'interprétation des lois. M. Côté agit à titre de conseil pour le Cabinet Bélanger Sauvé, de Montréal, dans les domaines du droit administratif, du contrôle judiciaire de l'action gouvernementale et des droits et libertés civils.

M. Martin Lacombe a occupé les postes de cadre, de gestionnaire, d'agent d'élaboration de politiques et de chef tant à titre de superviseur des activités d'exploitation que de président et chef de la direction de chemin de fer d'intérêt local. En plus d'avoir travaillé pour le CN, Via Rail, l'Office des transports du Canada, l'Association des chemins de fer du Canada et la Genesee and Wyoming Railway, M. Lacombe a oeuvré dans l'industrie ferroviaire en Australie et au Brésil.

M. Gary Moser a été président-directeur général de la Health Employers Association of British Columbia. Auparavant, il a occupé la fonction de sous-ministre au gouvernement de la Colombie-Britannique. À l'heure actuelle, il dirige une entreprise privée de consultation spécialisée en relations de travail.



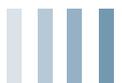
Gary Moser, Pierre-André Côté, Doug Lewis et Martin Lacombe, mars 2007

ANNEXE C

CHRONOLOGIE DES CONSULTATIONS PUBLIQUES, DES RÉUNIONS ET DES VISITES DE LIEUX

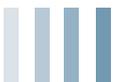
SEMAINE DU...	LIEU	CONSULTATIONS PUBLIQUES, RÉUNIONS ET VISITES DE LIEUX
25 février	Ottawa	<ul style="list-style-type: none">- Transports Canada – Direction générale de la sécurité ferroviaire- Association des chemins de fer du Canada- Transports Canada – Groupe des Communications- Transports Canada – sous-ministre et sous-ministre adjoint, Sécurité et Sûreté
11 mars	Ottawa	<ul style="list-style-type: none">- Transports Canada – avocat général du Ministère, Services juridiques
	Montréal	<ul style="list-style-type: none">- CN, CFCP, VIA, Genesee Wyoming, AmeriRail et Agence métropolitaine de transport (AMT)- Visites à la gare de triage Taschereau du CN, à la gare de Côte-St-Luc du CFCP, au sous-centre de répartition Champlain du CN et au centre d'exploitation et à l'installation d'entretien de VIA Rail
1 ^{er} avril	Ottawa	<ul style="list-style-type: none">- Bureau de la sécurité des transports- Transports Canada – Direction générale de l'aviation civile- Association canadienne des fabricants de produits chimiques- Transports Canada – Direction générale de la sécurité ferroviaire- Association des chemins de fer du Canada- Transports Canada – Direction générale du transport des marchandises dangereuses
8 avril	Huntsville	<ul style="list-style-type: none">- Transports Canada – Direction générale de la sécurité ferroviaire – Équipe nationale de gestion
22 avril	Calgary	<ul style="list-style-type: none">- Consultation publique- CFCP- Visite du centre de gestion du réseau et visite à la gare de triage Alyth du CFCP- Trajet à bord d'un véhicule d'évaluation de l'état géométrique de la voie du CFCP (de Calgary à Edmonton)
	Edmonton	<ul style="list-style-type: none">- Consultation publique- Visite au centre des opérations du réseau du CN- Ministère de l'Infrastructure et des Transports de l'Alberta et Emergency Management Alberta

SEMAINE DU...	LIEU	CONSULTATIONS PUBLIQUES, RÉUNIONS ET VISITES DE LIEUX
29 avril	Ottawa	<ul style="list-style-type: none"> - Mervin Tweed, député, président, Comité permanent des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités - L'honorable David Collenette, C.P., ancien ministre des Transports
6 mai	Vancouver	<ul style="list-style-type: none"> - Visite en hélicoptère du port de Vancouver, notamment du transport intermodal et de Deltaport - Visite de la gare de triage North Vancouver du CN - Voyage à Whistler par train et route via la subdivision Squamish par le canyon Cheakamus (engin rail-route et véhicule d'évaluation de l'état géométrique de la voie) - Voyage en train jusqu'à Darcy, Lillooet et Kelly Lake (voyage de retour à Vancouver via Boston Bar et le canyon du Fraser)
13 mai	Vancouver	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation publique - British Columbia Safety Authority et ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique - Transports Canada – région des Prairies et du Nord – gestionnaires/inspecteurs de la sécurité ferroviaire - Transports Canada – région du Pacifique – gestionnaires/inspecteurs de la sécurité ferroviaire - TCA Canada (anciennement Les travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile)
	Kamloops	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation publique - Visite du Montagnard des Rocheuses
	Prince George	<ul style="list-style-type: none"> - Comité de santé et de sécurité du CN (présidents) - Consultation publique
3 juin	Saskatoon	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation publique
	Regina	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation publique
	Winnipeg	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Infrastructure et des Transports du Manitoba - Visite à la gare de triage Symington du CN (essai de la locomotive et véhicule d'évaluation de la voie) - Ancien directeur général régional, région des Prairies et du Nord, Transports Canada - Consultation publique



SEMAINE DU...	LIEU	CONSULTATIONS PUBLIQUES, RÉUNIONS ET VISITES DE LIEUX
24 juin	Montréal	<ul style="list-style-type: none"> - VIA Rail - CN - Transports Canada – région du Québec – gestionnaires/inspecteurs de la sécurité ferroviaire - Agence métropolitaine de transport (AMT) - Centre de développement des transports - Transports Canada – directeur général régional, région du Québec - Consultation publique - E. Hunter Harrison, premier dirigeant, CN
	Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère des Transports du Québec
	Montmagny	<ul style="list-style-type: none"> - Visite (du lieu de déraillements)
	Québec	<ul style="list-style-type: none"> - Montreal, Maine and Atlantic Railway - Consultation publique
8 juillet	Ottawa	<ul style="list-style-type: none"> - Association des chemins de fer du Canada
15 juillet	Moncton	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère des Transports du Nouveau-Brunswick
	Saint John	<ul style="list-style-type: none"> - Compagnie de chemin de fer du Sud, Nouveau-Brunswick
	Moncton	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation publique - Transports Canada – région de l'Atlantique - gestionnaires/inspecteurs de la sécurité ferroviaire
	Dartmouth	<ul style="list-style-type: none"> - Bureau de la sécurité des transports
	Halifax	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation publique - Ministère des Transports et des Travaux publics de Nouvelle-Écosse
30 juillet	Victoria	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère des Transports de Colombie-Britannique
5 août	Thunder Bay	<ul style="list-style-type: none"> - Centre interservices des feux de forêt du Canada et ministère des Richesses naturelles de l'Ontario - Consultation publique
	Toronto	<ul style="list-style-type: none"> - GO Transit - Ministère des Transports de l'Ontario - Transports Canada – région de l'Ontario – gestionnaires/inspecteurs de la sécurité ferroviaire - Représentants du Comité de santé et de sécurité du CFCP - CFCP - Consultation publique

SEMAINE DU...	LIEU	CONSULTATIONS PUBLIQUES, RÉUNIONS ET VISITES DE LIEUX
19 août	Ottawa	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement Canada - Office des transports du Canada - Conférence ferroviaire Teamsters Canada - Consultation publique
	Washington, D.C.	<ul style="list-style-type: none"> - American Short Line Railroad Association - Government Accountability Office - Federal Railroad Administration - CN et CFCP - L'honorable Michael Wilson, ambassadeur du Canada aux États-Unis d'Amérique - National Transportation Safety Board - American Association of Railroads
26 août	Ottawa	<ul style="list-style-type: none"> - Ressources humaines et Développement social Canada – Programme du travail
	Labrador City/ Wabush	<ul style="list-style-type: none"> - Maires et responsables communautaires
2 septembre	Ottawa	<ul style="list-style-type: none"> - Transports Canada – Direction générale de la sécurité ferroviaire - Bureau de la sécurité des transports - CN - CFCP
9 septembre	Montreal	<ul style="list-style-type: none"> - Air Transat
16 septembre	Toutes les régions	<ul style="list-style-type: none"> - Visites de validation auprès d'un échantillon représentatif d'intervenants
30 septembre	Goa, Inde	<ul style="list-style-type: none"> - Conférence internationale sur la sécurité ferroviaire
14 octobre	Vancouver	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblée générale annuelle de l'Association des chemins de fer du Canada



ANNEXE D

ÉTUDES DE RECHERCHE

Le cadre législatif et institutionnel de la sécurité ferroviaire au Canada

Deana Silverstone, juillet 2007

Causes des accidents et stratégies d'atténuation

G.W. English et T.W. Moynihan, TranSys Research Ltd., juillet 2007

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

Harvey Sims, Sussex Circle Inc., août 2007

État de la sécurité ferroviaire au Canada

Joseph Schulman, CPCS Transcom Limited, août 2007

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

D.W. Flicker, RRF Consultants Inc., septembre 2007

Une étude du rôle des facteurs humains dans les événements ferroviaires et des stratégies d'atténuation éventuelles

Maury Hill, Maury Hill and Associates Inc., Adaptive Safety Concepts, août 2007

Un examen de l'obligation prescrite aux chemins de fer canadiens des Systèmes de gestion de la sécurité

Terry Kelly, SMS Aviation Safety Inc., août 2007

Mesure du rendement de la sécurité ferroviaire

Milt Poirier, QGI Consulting Ltd., juillet 2007

La régie de la sécurité ferroviaire au Canada

James Mitchell et Nigel Chippindale, Sussex Circle Inc., septembre 2007

Technologies de sécurité ferroviaire

T.W. Moynihan et G.W. English, Research and Traffic Group, juillet 2007

Le transport ferroviaire et l'environnement au Canada

Liane E. Benoit, Benoit and Associates, août 2007

ANNEXE E

PROFIL DES COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER EN DATE DE NOVEMBRE 2007

1. COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE

Un chemin de fer qui relève des pouvoirs législatifs du Parlement est une compagnie titulaire d'un Certificat d'aptitude en cours de validité. La liste qui suit des chemins de fer de compétence fédérale indique la date de la décision prise par l'Office des transports du Canada d'autoriser la délivrance de chaque certificat, nouveau ou récemment modifié¹.

COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER	DATE DE DÉLIVRANCE DU CERTIFICAT D'APTITUDE
BNSF Railway Company	17 avril 2007
Chemin de fer de la Matapédia et du Golfe Inc.	28 septembre 2007
Chemin de fer Montréal, Maine & Atlantique et la Montréal, Maine & Atlantique Canada Cie.	9 septembre 2005
Chemin de fer Ottawa Central Railway Inc.	1 ^{er} décembre 2000
Chemin de fer Q.N.S. & L.	2 novembre 2007
Chemin de fer St-Laurent & Atlantique (Québec) Inc.	24 novembre 1998
Compagnie de chemin de fer Arnaud	12 février 1997
Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique	9 août 2007
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada	23 avril 2007
CSX Transportation Inc.	31 octobre 2006
Eastern Maine Railway Company	30 juin 1997
Essex Terminal Railway Company	21 avril 1997
Ferroequus Railway Company Limited (suspendu)	19 mai 2005
Goderich-Exeter Railway Company Limited	13 novembre 1998
Great Canadian Railtour Company Ltd.	17 janvier 2007
Hudson Bay Railway Company	9 mai 2001

¹ http://www.cta-otc.gc.ca/rail-ferro/companies/companies_f.html. Décision n° 197-R-2007 de l'OTC datée du 23 avril 2007 annulant les certificats d'aptitude d'Algoma Central Railway Inc., et de Sault Ste. Marie Bridge Company (aujourd'hui intégrées dans les opérations du CN).

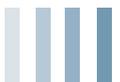


COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER	DATE DE DÉLIVRANCE DU CERTIFICAT D'APTITUDE
International Bridge and Terminal Company	27 juin 1997
Kelowna Pacific Railway Company	18 février 2000
Kettle Falls International Railway Company	10 décembre 2004
Maine Central Railroad Company et Springfield Terminal Railway Company	28 octobre 1997
Minnesota, Dakota & Western Railway Company	27 juin 1997
National Railroad Passenger Corporation (Amtrak)	26 juin 1997
Nipissing Central Railway Company	11 juillet 1997
Norfolk Southern Railway Company	19 décembre 1996
Okanagan Valley Railway Company	30 octobre 1998
Pacific and Arctic Railway and Navigation Company/ British Columbia Yukon Railway Company/ British Yukon Railway Company Limited, <i>exerçant ses activités ou proposant d'exercer ses activités sous le nom de White Pass & Yukon Route</i>	25 novembre 1997
RaiLink Canada Ltd.	5 juin 2006
Sydney Coal Railway Inc.	6 mai 2004
Toronto Terminals Railway Company Limited	28 juillet 1999
Transport Ferroviaire Tshuetin	1 ^{er} avril 2005
Union Pacific Railroad Company	16 juin 1997
VIA Rail Canada Inc.	6 mai 2004
Ville d'Ottawa <i>exerçant ses activités sous le nom de Capital Railway</i>	6 juin 2007
Wabush Lake Railway Company, Limited	12 février 1997

2. COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER DE COMPÉTENCE PROVINCIALE EN CE QUI CONCERNE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE²

Province	Législation provinciale sur la sécurité ferroviaire	Compagnies de chemin de fer provinciales	PE conclu avec TC	Application
Colombie-Britannique	Railway Safety Act (SBC 2004, ch. 8)	5 compagnies d'intérêt local : <ul style="list-style-type: none"> - BCR Port Subdivision Ltd. - Southern Railway of British Columbia Ltd. - Southern Railway of Vancouver Island Ltd. - Grand Forks Railway Company - International Rail Road Systems 15 trains touristiques/de loisir : <ul style="list-style-type: none"> - B.C. Forest Museum - Westcoast Railway Association - Fort George Railway Society - Fort Steele Heritage Town - Vancouver Board of Parks and Recreation - Prince George Railway Museum - Kamloops Senior Citizens Railway Society - Kimberley Bavarian Society - Nelson Electric Tramway Society - Vancouver Zoological Centre - Alberni Pacific Railway - Kettle Valley Railway Society - Bear Creek Park Railway - Kamloops Heritage Railway Society - Tub Boat Junction Railway 2 lignes de transport en commun : <ul style="list-style-type: none"> - Expo Line - Millennium Line - et ~60 lignes industrielles 	Non	- C'est la province qui inspecte, vérifie et fait appliquer la <i>Loi</i>

² Renseignements fournis par les autorités provinciales; d'actualité jusqu'en novembre 2007. Signalons qu'aucune compagnie de chemin de fer n'est exploitée en vertu des compétences de la province à Terre-Neuve-et-Labrador ou à l'Île-du-Prince-Édouard.



Province	Législation provinciale sur la sécurité ferroviaire	Compagnies de chemin de fer provinciales	PE conclu avec TC	Application
Alberta	<i>Railway (Alberta) Act</i> , (RSA 2000, ch. R 4)	2 compagnies d'intérêt local : <ul style="list-style-type: none"> - Athabasca Northern Railway - Alberta Prairie Steam Tours 4 compagnies à valeur patrimoniale : <ul style="list-style-type: none"> - Fort Edmonton Park - Calgary Heritage Park - Central Alberta Railway Museum - Alberta Railway Museum - ~275 lignes industrielles 	Oui <i>(périmé)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - TC inspecte et recommande des mesures - C'est la province qui fait appliquer la <i>Loi</i>
Saskatchewan	<i>The Railway Act</i> , (1989, ch. R-1-2, Lois de la Saskatchewan) modifiée en 1993, 1996, 2001, 2005	7 compagnies d'intérêt local : <ul style="list-style-type: none"> - Southern Railway Cooperative Ltd. - Carlton Trail Railway - Red Coat Road & Rail - Great Western Railway Ltd. - Arborfield Thunder Rail - Wheatland Railway Inc. - Fife Lake Railway Ltd. 	Oui	<ul style="list-style-type: none"> - La province n'a pas encore eu recours aux services de TC
Manitoba	<i>Loi sur les chemins de fer provinciaux</i> (C.C.S.M. 1995, ch. R15)	2 compagnies d'intérêt local : <ul style="list-style-type: none"> - Central Manitoba Railway - Keewatin Railway Company 1 compagnie d'excursions : <ul style="list-style-type: none"> - Prairie Dog Central 	Oui	<ul style="list-style-type: none"> - TC inspecte et recommande des mesures - La province est investie de vastes pouvoirs d'application de la <i>Loi</i>

Province	Législation provinciale sur la sécurité ferroviaire	Compagnies de chemin de fer provinciales	PE conclu avec TC	Application
Ontario	<p><i>Loi concernant les chemins de fer d'intérêt local</i> (L.O. 1995, ch. 2)</p>	<p>12 compagnies d'intérêt local :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Huron Central Railway - Port Colborne Harbour Railway - St. Thomas and Eastern Railway - Caledonia and Hamilton Southern Railway Co. Ltd. - Ontario Southland Railway - Guelph Junction Railway - Barrie Collingwood Railway - Orangeville Brampton Railway - Arnprior Nepean Railway - Port Stanley Terminal Railway - South Simcoe Railway - York-Durham Railway 	Oui	<ul style="list-style-type: none"> - TC inspecte et fait appliquer la <i>Loi</i>
Québec	<p><i>Loi sur les chemins de fer</i> (L.R.Q., ch. C-14.1, 1993) pour permis d'exploitation</p> <p><i>Loi sur la sécurité du transport terrestre guidé</i> (L.R.Q., ch. S-3.3, 1988) pour contrôle de sécurité</p>	<p>6 compagnies d'intérêt local :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Chemins de fer Québec-Gatineau - La Compagnie du chemin de fer de Québec central - Chemin de fer Charlevoix - Corporation du chemin de fer de la Gaspésie - Compagnie du chemin de fer de l'Outaouais - Compagnie du chemin de fer Lanaudière inc. <p>1 train touristique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Train à vapeur Hull-Chelsea Wakefield, <i>exploité sous la raison sociale Compagnie du chemin de fer de l'Outaouais</i> <p>3 lignes industrielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Compagnie de chemin de fer Cartier - La Compagnie de chemin de fer Roberval-Saguenay - Compagnie de chemin de fer de la rivière Romaine 	Oui	<ul style="list-style-type: none"> - TC inspecte et recommande des mesures - Québec fait appliquer la <i>Loi</i>



Province	Législation provinciale sur la sécurité ferroviaire	Compagnies de chemin de fer provinciales	PE conclu avec TC	Application
Nouveau-Brunswick	<i>Loi sur les chemins de fer de courtes lignes</i> (1994, ch. S-8.1)	2 compagnies d'intérêt local (dont une seule visée par le PE) : - Compagnie de chemin de fer de la Côte est du N.-B. - Compagnie de chemin de fer du Sud, N.-B. 1 compagnie d'excursions (qui n'exploite aucun service) : - Salem and Hillsborough Railroad	Oui	- TC inspecte et recommande des mesures - La province fait appliquer la <i>Loi</i>
Nouvelle-Écosse	<i>Railways Act</i> (ch. 11 des lois de 1993) (modifiée en 1995-1996, 2001)	2 compagnies d'intérêt local : - Cape Breton & Central Nova Scotia Railway - Windsor & Hantsport Railway	Oui	- TC inspecte et recommande des mesures - La province fait appliquer la <i>Loi</i>

3. COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER RÉGIÉS PAR D'AUTRES TEXTES LÉGISLATIFS

Plusieurs compagnies de chemin de fer exploitent des services sans avoir de certificat d'aptitude délivré par l'OTC, et sans être réglementées par une loi provinciale correspondante sur la sécurité ferroviaire, notamment :

PROVINCE	LÉGISLATION PROVINCIALE	COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER PROVINCIALE
Colombie-Britannique	<i>British Columbia Transit Act</i> (RSBC 1996, ch. 38)	West Coast Express (trains de banlieue dans l'agglomération de Vancouver)
Manitoba	<i>City of Winnipeg Charter</i> (S.M. 2002, ch. 39)	Greater Winnipeg Water District Railway
Ontario	<i>Greater Toronto Transportation Authority Act</i> (L.O. 2006, ch. 16)	GO Transit (trains de banlieue dans l'agglomération de Toronto)
	<i>Loi sur la Commission de transport Ontario Northland</i>	Ontario Northland
Québec	<i>Loi sur l'Agence métropolitaine de transport</i> (L.R.Q., ch. A-7.02)	l'Agence métropolitaine de transport (AMT) (trains de banlieue dans l'agglomération de Montréal)

ANNEXE F

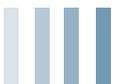
RECOMMANDATIONS

Le Comité est d'avis que la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et ses grands principes sont fondamentalement solides, mais il recommande la mise en place d'un certain nombre d'améliorations.

Régie

1. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada devrait assumer la responsabilité qui lui incombe de fournir des directives fonctionnelles aux régions pour assurer :
 - des conseils clairs et uniformes sur les questions relatives aux règles et aux règlements de sécurité ferroviaire;
 - l'efficacité des communications sur les objectifs de sécurité ferroviaire au sein d'un cadre national;
 - que les gestionnaires régionaux sont tenus responsables de leurs actions dans les limites de ce cadre.
2. La *Loi sur la sécurité ferroviaire* devrait indiquer clairement que les inspecteurs de la sécurité ferroviaire exercent leurs pouvoirs sous l'autorité du ministre.
3. Le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire (CCSF) devrait être rétabli en tant que groupe plus restreint aux buts plus ciblés. Il devrait se réunir régulièrement pour échanger les informations générales et établir un consensus. Il devrait servir de principale tribune de discussion sur :
 - les orientations futures de la sécurité ferroviaire, l'établissement de règles et de règlements;
 - les questions de politique qui présentent de l'intérêt pour l'organe de réglementation et le milieu réglementé;
 - les problèmes et les questions d'intérêt commun, en dehors du processus officiel de réglementation.

Un secrétariat permanent devrait être créé au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada afin d'appuyer les activités courantes du CCSF. Ce dernier peut être appuyé par des groupes de travail et des comités techniques spécifiques.



4. Transports Canada devrait instituer des consultations régulières avec les provinces intéressées sur toutes les questions qui touchent la sécurité ferroviaire et qui intéressent les compagnies de chemin de fer de compétence provinciale. Le Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire devrait être utilisé de manière plus délibérée comme tribune de consultation et d'échange d'informations.
5. Il faudrait modifier la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour autoriser le ministre à conclure des accords avec les gouvernements provinciaux ou étrangers ou avec toute organisation internationale au sujet des questions qui ont un rapport avec la sécurité et la sûreté ferroviaires.

Cadre de réglementation

6. L'alinéa 3c) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* devrait être modifié comme suit : « La présente loi vise à la réalisation des objectifs suivants... c) reconnaître la responsabilité qui incombe aux compagnies de chemin de fer *de démontrer, par leurs systèmes de gestion de la sécurité, qu'elles gèrent constamment leurs risques pour la sécurité au plus bas niveau raisonnablement possible.* »
7. Il faudrait modifier le paragraphe 2(2) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour qu'il prescrive que cette loi s'applique à toutes les questions de sécurité et de sûreté ferroviaire relevant de l'autorité législative du Parlement.
8. Il faudrait insérer une définition de « compagnie de chemin de fer » dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.
9. Une compagnie de chemin de fer devrait être tenue d'obtenir un certificat d'exploitation ferroviaire comme condition préalable à l'obtention d'un Certificat d'aptitude (délivré par l'Office des transports du Canada) et au commencement ou à la poursuite de son exploitation. Transports Canada délivrera le certificat d'exploitation ferroviaire lorsqu'il sera convaincu que la compagnie de chemin de fer répond aux conditions de sécurité de base fixées par voie de règlement. Les compagnies existantes se verraient délivrer d'office un certificat d'exploitation ferroviaire. Transports Canada serait investi du pouvoir de suspendre ou d'annuler le certificat si la compagnie ne respecte pas les conditions de sécurité de base.
10. La procédure de formulation et d'adoption des règles, des normes techniques et des exemptions devrait être établie par voie de règlement. Tous les intervenants doivent se voir offrir la possibilité de prendre part à la procédure. Ce règlement doit incarner les principes suivants :
 - transparence et ouverture;
 - participation significative de Transports Canada dès le début du processus;

- participation adéquate des intervenants;
 - rédaction juridique de bonne qualité;
 - respect de l'article 3 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* dont l'objectif est de favoriser un régime de réglementation moderne, flexible et efficace.
11. Il faudrait modifier la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour préciser qu'une compagnie de chemin de fer peut déléguer son pouvoir d'établir une règle et la soumettre à l'approbation du ministre.
 12. Le ministre des Transports devrait avoir le pouvoir, après les consultations nécessaires, d'étendre l'application d'une règle en vigueur à une compagnie de chemin de fer donnée. Il devrait aussi y avoir une procédure dans la loi qui permette à une compagnie de chemin de fer d'adopter une règle existante.
 13. Un régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) devrait être incorporé dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en tant qu'instrument de conformité supplémentaire. Le régime devrait comporter les éléments suivants :
 - la décision d'infliger une sanction devrait relever du ministre;
 - avant qu'une décision ne soit prise, il faudrait avoir suivi une procédure équitable;
 - la décision devrait être sujette à révision par le Tribunal d'appel des transports du Canada;
 - le niveau des amendes devrait être conforme à celui qui existe dans les secteurs du transport aérien et du transport maritime;
 - une politique d'application prescrivant les paramètres des SAP devrait être rendue publique.
 14. Il faudrait modifier les paragraphes 31.1(4) et 31.2(3) de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* afin d'autoriser le Tribunal d'appel des transports du Canada, en cas d'examen d'un ordre émis par un inspecteur de la sécurité ferroviaire, à confirmer, abroger ou modifier l'ordre.
 15. Des modifications analogues devraient être apportées à l'examen d'un ordre ministériel émis en vertu des paragraphes 32.1(5) et 32.2(3) de la *LSF*.
 16. Les règlements, ordonnances et règles ayant trait à la sécurité devraient être examinés et ceux qui sont périmés devraient être modifiés ou abrogés.

Systèmes de gestion de la sécurité

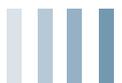
17. Le Comité souscrit à l'approche du système de gestion de la sécurité et recommande que les compagnies de chemin de fer et Transports Canada concentrent leurs efforts sur l'amélioration de sa mise en œuvre.



18. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada et l'industrie du transport ferroviaire doivent prendre des mesures particulières pour parvenir à une culture de sécurité fructueuse.
19. L'industrie doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité des comités locaux de santé et de sécurité au travail. En particulier, elle devrait favoriser la participation des employés à la détermination des dangers et à l'évaluation et à l'atténuation des risques dans le cadre de la gestion de la sécurité.
20. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada devrait être structurée de manière à mieux intégrer les systèmes de gestion de la sécurité au cœur de ses activités de surveillance.
21. Pour mieux refléter le fait que l'inspecteur actuel de la sécurité ferroviaire (ISF) procède à la fois à des inspections et à des vérifications, son titre devrait être modifié au profit de celui d'agent de la sécurité ferroviaire.
22. Transports Canada devrait cibler ses vérifications des systèmes de gestion de la sécurité sur l'évaluation du bilan de sécurité des compagnies de chemin de fer.
23. La Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada devrait s'assurer que les vérifications des systèmes de gestion de la sécurité des compagnies de chemin de fer respectent les normes professionnelles de vérification dans la fonction publique.
24. Transports Canada et l'industrie devraient collaborer à la conception des instruments qui aideront les compagnies de chemin de fer à améliorer leurs systèmes de gestion de la sécurité, notamment :
 - des mesures proactives du bilan de sécurité;
 - la détermination des données de la compagnie nécessaires à la prise de ces mesures;
 - la mesure de la culture de sécurité;
 - des directives sur les profils des risques de sécurité d'une compagnie et les évaluations des risques des activités courantes;
 - un système de gestion de la sécurité convivial pour les petites compagnies de chemin de fer;
 - des techniques d'évaluation qui compléteront les vérifications et les inspections existants;
 - un moyen de faire participer les employés de chemin de fer à tous les échelons et, si possible, par l'entremise de comités et de représentants de la santé et de la sécurité au travail.

Collecte, analyse et diffusion d'informations

25. Transports Canada devrait être chargé de recueillir des données sur la sécurité ferroviaire et s'assurer que les besoins des organismes gouvernementaux sont satisfaits et qu'il n'y a ni redondance ni confusion pour les entités et les intervenants chargés d'établir des rapports. Il devrait y avoir un calendrier régulier pour l'établissement des rapports, et les demandes ou requêtes spéciales doivent être accompagnées des motifs qui les justifient et leur nombre devrait être maintenu au plus bas niveau.
26. Transports Canada devrait de toute urgence mettre en place un solide programme de collecte et d'analyse de données pour mesurer le bilan de sécurité des chemins de fer, et il faudrait lui fournir les ressources nécessaires à cette tâche.
27. Une base de données électronique sécurisée devrait être constituée pour permettre la présentation électronique des données sur la sécurité ferroviaire par les compagnies de chemin de fer.
28. Transports Canada, avec le concours d'autres ministères et organismes, devrait créer un système d'établissement de rapports à guichet unique pour rendre compte immédiatement des accidents et diffuser ces données à tous les ordres de gouvernement et aux organismes.
29. Transports Canada devrait collaborer avec les provinces pour constituer une base de données complète, contenant des données sur la sécurité des chemins de fer de compétence provinciale et de compétence fédérale.
30. Il faudrait modifier l'article 28 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour qu'il énonce clairement que :
 - l'inspecteur de la sécurité ferroviaire, dans l'exercice d'une fonction de vérification ou d'inspection, peut exiger que quiconque lui fournisse des renseignements ou des copies de documents existants sur n'importe quel support (électronique ou papier) prescrit;
 - la demande peut être adressée depuis n'importe quel lieu en ce qui concerne les documents stockés dans n'importe quel autre lieu;
 - l'entité réglementée doit fournir les renseignements ou les documents demandés dans les délais prescrits.



31. Transports Canada devrait jouer un rôle plus dynamique dans l'analyse des tendances et les évaluations comparatives du rendement des compagnies de chemin de fer. Pour cela, il faudrait adopter une approche concertée avec les intervenants du gouvernement et de l'industrie afin de mettre en place des mesures utiles d'évaluation des risques et du bilan de sécurité. À cette fin, Transports Canada doit collaborer avec les intervenants pour :
- définir ce qu'il faut comme données;
 - concevoir des mécanismes d'établissement de rapports et d'échange de données;
 - élaborer des règlements prévoyant que l'industrie doit déclarer des données et des mesures de rendement;
 - publier les résultats du bilan de sécurité.
32. Pour s'assurer que le public est mis au courant des problèmes de sécurité ferroviaire, le gouvernement devrait publier :
- dès que possible, des données purement factuelles sur tout accident ferroviaire grave;
 - des données sur le bilan de sécurité ferroviaire (y compris des données par compagnie);
 - des données sur les mesures d'application de la loi.
33. De concert avec l'industrie, Transports Canada devrait déterminer si et dans quelle mesure les renseignements fournis par une compagnie de chemin de fer aux termes de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* devraient être considérés comme des renseignements confidentiels.

Questions de proximité

34. Il faudrait modifier la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour exiger des promoteurs et des municipalités qu'ils amorcent un processus de consultation avec les compagnies de chemin de fer avant de prendre une décision quant à des aménagements qui peuvent compromettre la sécurité ferroviaire.
35. De concert avec les compagnies de chemin de fer et d'autres intervenants, Transports Canada devrait élaborer un programme visant à :
- déterminer là où des passages peuvent être fermés;
 - limiter le nombre de nouveaux passages à niveau;
 - améliorer la sécurité aux passages existants.

Un plan d'action quinquennal devrait être élaboré et prévoir un financement partagé, notamment le financement partagé de l'amélioration des passages à niveau privés. Le Comité recommande de majorer le financement de l'amélioration des passages à niveau.

36. Il faudrait que les compagnies de chemin de fer élargissent leurs programmes de sensibilisation pour stimuler de meilleures communications avec toute la communauté.
37. Les programmes d'éducation du public, comme l'Opération Gareautrain et Direction 2006, dont le but est de réduire les cas d'intrusion et les accidents aux passages à niveau, ont été couronnés de succès et devraient être reconduits s'il y a lieu et même renforcés.

Protection de l'environnement et intervention

38. De concert avec tous les intervenants, Transports Canada devrait élaborer un protocole d'intervention d'urgence face aux déversements de substances dangereuses pour l'environnement qui ne sont pas désignées comme « marchandises dangereuses » aux termes de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.
39. De concert avec l'industrie, Transports Canada devrait établir une norme canadienne d'intervention d'urgence pour l'industrie du transport ferroviaire (pour les marchandises dangereuses, les substances dangereuses pour l'environnement et d'autres produits).
40. Les compagnies de chemin de fer devraient présenter chaque année des plans de gestion de l'environnement et des vérifications régulières de conformité à Transports Canada. Ces plans devraient porter entre autres sur la pollution des propriétés ferroviaires (c.-à-d. les gares de triage et les emprises ferroviaires).
41. La règle intitulée le *Règlement de prévention et de lutte contre les incendies sur les emprises ferroviaires* n'est ni efficace ni appliquée, pas plus qu'elle ne prévoit une procédure d'indemnisation adaptée. Étant donné que cette règle concerne des tiers, elle devrait être remplacée par un règlement.
42. Transports Canada devrait se doter d'une capacité et d'un savoir-faire suffisants pour assurer une surveillance de l'industrie du transport ferroviaire au sujet de tous les paramètres de la protection de l'environnement.



Questions d'ordre opérationnel

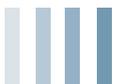
43. La gestion de la fatigue est traitée de diverses façons complémentaires, notamment au moyen des *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire*, des plans de gestion de la fatigue et des conditions et modalités d'emploi.
- Les *Règles relatives au temps de travail et de repos du personnel d'exploitation ferroviaire* actuelles ne fournissent pas un cadre de base satisfaisant pour la gestion des risques liés à la fatigue dans le cadre de l'exploitation ferroviaire. Ces règles devraient être modifiées pour mieux refléter la science actuelle de gestion de la fatigue.
 - Un solide système de plans de gestion de la fatigue est nécessaire et devrait faire l'objet de vérifications par Transports Canada, comme c'est le cas des plans du système de gestion de la sécurité.
 - La gestion de la fatigue est également une question que les chemins de fer et les employés devraient aborder lors de l'établissement des conditions et modalités d'emploi.
44. Transports Canada devrait exiger l'installation d'enregistreurs de conversations dans toutes les locomotives neuves et existantes, avec des dispositions relatives à la survie analogues à celles des consignateurs d'événements des locomotives.
45. Le gouvernement du Canada devrait veiller à ce que le contrôle de la circulation ferroviaire au Canada soit physiquement implanté au Canada pour assurer la surveillance adéquate de l'exploitation.
46. Il faudrait maintenir le renvoi à « des principes d'ingénierie bien établis » à l'article 11 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et, le cas échéant, élaborer des normes ou des règles précises régissant la construction, la modification et l'entretien d'une installation ferroviaire.
47. Il faudrait insérer dans la *Loi sur la sécurité ferroviaire* un devoir général d'entretien d'une installation ferroviaire, conformément aux « principes d'ingénierie bien établis ». Le plan de SGS d'une compagnie de chemin de fer devrait démontrer la manière dont cette compagnie veille à ce que ses travaux d'entretien soient conformes à des « principes d'ingénierie bien établis ».

Innovations scientifiques et technologiques

48. Transports Canada devrait jouer un rôle de chef de file dans tous les progrès technologiques et scientifiques qui contribueront à améliorer la sécurité du public.
49. Compte tenu de l'importance des chemins de fer pour l'économie canadienne, le gouvernement devrait majorer ses contributions aux innovations et aux progrès technologiques se rapportant à la sécurité ferroviaire.
50. Transports Canada devrait renforcer sa capacité à évaluer les nouvelles technologies et à faciliter leur adoption.
51. Transports Canada et l'industrie devraient financer conjointement les innovations scientifiques et technologiques afin de résoudre les problèmes de sécurité ferroviaire propres au milieu d'exploitation canadien.
52. Les nouvelles locomotives devraient être conçues de manière à se conformer aux normes acceptables d'ingénierie ergonomique. Des stratégies correctrices devraient également être élaborées pour minimiser les conséquences néfastes sur la sécurité d'un piètre design des locomotives existantes.

Ressources

53. Transports Canada devrait :
 - élaborer un plan pluriannuel de ressources humaines visant le renouvellement des effectifs et du savoir-faire au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire en attachant une importance particulière au recrutement et au perfectionnement des compétences qu'exige un système moderne de gestion de la sécurité axé sur le rendement;
 - élaborer un plan connexe pour assurer la prestation suffisante de services d'inspection et autres dans les régions et aux provinces, conformément aux accords d'harmonisation conclus avec le gouvernement fédéral;
 - prendre l'engagement de repenser son approche à l'égard des inspections et des vérifications de manière à ce que les compétences et le temps des inspecteurs et d'autres spécialistes de Transports Canada soient intelligemment répartis pour répondre aux besoins de sécurité de l'industrie et du public en vertu d'un régime de sécurité axé sur le rendement;
 - accorder toute la priorité voulue au recrutement et à l'acquisition, au sein de la Direction générale de la sécurité ferroviaire de Transports Canada ou des régions, des compétences d'analyse et de gestion nécessaires à un système moderne de gestion de la sécurité axé sur les risques.
54. Le gouvernement devrait fournir les ressources nécessaires au renouvellement et au renforcement du potentiel de sécurité ferroviaire à Transports Canada.



Renforcement des relations

55. L'industrie et Transports Canada doivent s'efforcer de rétablir un esprit de confiance et de respect réciproques. En particulier :
- Transports Canada et l'industrie doivent faire preuve de plus d'ouverture et de transparence dans leurs rapports mutuels;
 - Transports Canada doit reconnaître la responsabilité qui incombe aux chemins de fer d'assurer la sécurité de l'exploitation ferroviaire et se conduire en conséquence alors que l'industrie doit pleinement reconnaître et respecter la responsabilité qui incombe en dernier ressort à l'organe de réglementation d'assurer la sécurité du système ferroviaire national.
56. Un examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* devrait avoir lieu avant l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'entrée en vigueur des modifications qui découleront du présent examen.

ANNEXE G

LISTE DES MÉMOIRES ET DES PRÉSENTATIONS

Les organismes, organisations et particuliers suivants ont présenté des mémoires et (ou) des présentations au Comité.

Aho, John
Alberta, Province d'
Anderson, Kevin
Association canadienne de transport industriel
Association canadienne des chefs de pompiers
Association des chemins de fer du Canada (ACFC)
Association des municipalités du Manitoba
Atha, Dennis
Atkinson, Jim
Banks, Hugh
Barta, Robert
Bell, Don, député (North Vancouver)
Benedict, E. Wayne
Berggren, Gillis
Biggs, Doug
Bilsky, Ray
Borek, Anthony
Brandon, Ville de
British Columbia Cattlemen's Association
British Columbia Municipalities, Union of
British Columbia Safety Authority
Bureau de la sécurité des transports du Canada
Cameron, Craig
Canadian Alliance of Partners & Employees of the Railroad
Cariboo Cattlemen's Association
Carroll, Brian
Centre interservices des feux de forêt du Canada – Groupe d'action sur la prévention
des incendies le long des emprises ferroviaires
Chartrand Sperlich, Madeleine
Chemin de fer Canadien Pacifique (CFCP)
Chetwynd, District de
Chilliwack, Ville de
Chudnovsky, David, député provincial (Vancouver-Kensington)
Coalition verte/Les Amis de Meadowbrook
Coldstream, District de
Colombie-Britannique, Ministère des Transports
Commission canadienne du blé



Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN)
 Comté de Northumberland (Ontario)
 Comté de Strathcona (Alberta)
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada – Comité législatif de l'Ontario
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada – Comité législatif de la Saskatchewan
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada – Comité législatif du Manitoba
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada – Comité législatif du Nouveau-Brunswick
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada – Comité législatif national
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada – Contrôleurs de la circulation ferroviaire
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada – Préposés à l'entretien des voies
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada, Comité législatif de l'Alberta
 Conférence ferroviaire Teamsters Canada, section 320

- Murray Douglas
- Eric Ladan
- Richard Newell
- Gerry Ranson

 Conférence ferroviaire Teamsters Canada, section 583

- Tom Safruk

 Conférence ferroviaire Teamsters Canada, section 898

- Brian Nesbitt

 Conférence ferroviaire Teamsters Canada, section 945
 Conseil canadien de la sécurité
 Conseil canadien des arpenteurs-géomètres
 Conway, C.J.
 Côte-Saint-Luc, Ville de
 Cotie, Todd
 Cox, Michael A.
 CPCS Technologies Corporation/Transtronic Inc.
 Crête, Paul, député (Montmagny-L'Islet-Kamouraska-Rivière-du-Loup)
 Cummings, Lori
 Daly, Municipalité rurale de
 Davidson, Don
 Davies, Libby, députée (Vancouver-Est)
 Defenders of Wildlife Canada
 Delap, Rose
 Demers, Greg
 District régional de Cariboo
 Eka Chemicals Canada Inc.
 Eka Chemicals Canada Inc., Comité consultatif permanent
 Elder, Susan
 Engel, Edward
 Fairfield, Anne (Faulkner)
 Fédération canadienne des municipalités (FCM)
 Fisher, Joanne C.
 Fowler, Michael
 Friends of the Earth/É. U.
 Geltman, Harold

Gillis, Don
Glover, Gwen
Great Canadian Railtour Company
Groupe TRAQ (Transport sur rail au Québec)
Heads, John
Henriques, Augustin
Huron Central Railway Inc.
Igwemezie, Jude
Ingénieurs Canada
Invasive Plant Council of British Columbia
Irving, David
Jasper Environmental Association
Jasper, Municipalité de
Johnston, Jeff
Kamloops, Ville de
Keene, Steven B.
Kelly, Dale – Agent en chef de prévention des incendies, Red Deer (Alberta)
Labrador City, Ville de
Lac La Hache Livestock Association
Lake Wabamun Residents Committee
Lallouz, Luba
Lapadat, S. A.
LeBlanc, Sylvia
Longueuil, Agglomération de
Lundquist, Bill
Lytton, Première nation de
Lytton, Village de
Macdonald, R.
MacLean, Donald
MacLean, Pamela
Manitoba – Ministère de l'Infrastructure et des Transports
Martin, Brian
McBride, Village de
McLaughlin, Gary M.
Métallos, Syndicat des
Michaud, Suzanne
Montmagny, Ville de
Morris, Bruce
Munsey, J.F.
North, Kevin A.
North Vancouver, District de
Nouveau-Brunswick – Ministère des Transports
Nouvelle-Écosse – Ministère des Transports et des Travaux publics
Ofukany, Jerry
Ontario Good Roads Association
Ontario – Ministère des Transports
Owen, Lynne



Parker, Phyllis R.
Paul, Dan
Pearce, Blake
Petrescu, Michael
Phillips, Hugh
Primoris Associates Inc.
Professionals for Rail Safety Accountability Inc.
Québec Gatineau Railway Inc.
Québec, Gouvernement du
- Ministère des Transports
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
Rawliuk, Gordon
Rivers, Ville de
Salaberry-de-Valleyfield, Ville de
Salisbury, Village de
Saskatchewan – Ministère de la Voirie et des Transports
Shporer, Ronnie
Siddall, Kate
Smart Rail
Smith, Sean
Smyth, Bill
Spicer, Donna
Stephens, R.D.
Strathcona District Mutual Assistance Program
Strathcona Industrial Association (SIA)
Surrey's United Naturists (SUN)
TCA-Canada
TCA-Canada – Section 100 – Région de l'Atlantique
TCA-Canada – Section 100 – Région des Prairies
Territoires du Nord-Ouest – Ministère des Transports
Torre, Cecile
Transport 2000 Canada
Transtronic Inc./CPCS Technologies Corporation
Travailleurs unis des transports, Comité général d'ajustement GO-129,
Ouest du Canada
Travailleurs unis des transports, section 1778
Ultramar Ltée
Van Huizen, Gerald
Venance Rail Inc.
VIA Rail Canada
View Royal, Ville de
Whyte, Kasha
Willment, Steven
Wilson, Derek
Wright, John

ANNEXE H

GLOSSAIRE DES SIGLES

AAR	Association of American Railroads
ACAM	Association canadienne des administrateurs municipaux
ACFC	Association des chemins de fer du Canada
ACFPC	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
BST	Bureau canadien de la sécurité des transports
CANALERT '95	Étude sur <i>l'Assurance de la vigilance dans les chemins de fer canadiens</i>
CANUTEC	Centre canadien d'urgence transport
CCF	Contrôleur de la circulation ferroviaire
CCMC	Conseil consultatif maritime canadien
CCRAC	Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne
CCSF	Comité consultatif sur la sécurité ferroviaire
CCT	<i>Code canadien du travail</i>
CCT-II	<i>Code canadien du travail, partie II</i>
CDA	Certificat d'aptitude
CDT	Centre de développement des transports (Transports Canada)
CEF	Certificat d'exploitation ferroviaire
CFCP	Chemin de fer Canadien Pacifique
CFTC	Conférence ferroviaire Teamsters Canada
CIFFC	Centre interservices des feux de forêt du Canada
CN	Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada
COU	Centre des opérations d'urgence



CSPP	Comité de soutien – Politique et planification
CU	Commandement unifié
EPA	Environmental Protection Agency (É.-U.)
ERUE	Équipe régionale d’urgence environnementale
FCM	Fédération canadienne des municipalités
FIL	Fraternité des ingénieurs de locomotives
FRA	Federal Railroad Administration
GEC	Gouverneur en conseil
GTFFPSF	Groupe de travail fédéral-provincial sur la sécurité ferroviaire
ISF	Inspecteur de la sécurité ferroviaire
LCPE	<i>Loi canadienne sur la protection de l’environnement</i>
LMC	<i>Loi maritime du Canada</i>
Loi sur le TMD	<i>Loi sur le transport des marchandises dangereuses</i>
LSF	<i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i>
NTSB	National Transportation Safety Board (É.-U.)
OTC	Office des transports du Canada
PACU	Plan d’aide en cas d’urgence
PAPN	Programme d’amélioration des passages à niveau
PE	Protocole d’entente
PISF	Passerelle intégrée de la sécurité ferroviaire
R-D	Recherche et développement
REF	Règlement d’exploitation ferroviaire du Canada
REIR	Résumé d’étude d’impact de la réglementation
RHDSC	Ressources humaines et Développement social Canada

RSAC	Railroad Safety Advisory Council (É.-U.)
RSSB	Rail Safety and Standards Board (R. U.)
RTD 10	Normes techniques et exigences concernant l'inspection, les essais et l'entretien
SAP	Sanction administrative pécuniaire
SCI	Système de commandement des interventions
SGS	Système de gestion de la sécurité
TATC	Tribunal d'appel des transports du Canada
TC	Transports Canada
TCA-Canada	[anciennement Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile]
TMD – Direction générale	Direction générale du transport des marchandises dangereuses (Transports Canada)
TMD	Transport des marchandises dangereuses
TrAM	Train Area Marshalling
TransCAER	Volet « transport » du programme de sensibilisation de la collectivité et d'intervention en cas d'urgence
TTC	Transportation Technology Center (É.-U.)
TUT	Travailleurs unis des transports



ANNEXE I

SECRÉTARIAT SUR L'EXAMEN DE LA LOI SUR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Directeur exécutif

Tim Meisner

Adjoint exécutif

Jacques Sabourin

Gestionnaire, Services exécutifs

Karole Bourgon-Hill

Commis, Services administratifs

Suzanne Lamoureux

Directeur, Planification et liaison

Sheila K. Smith

Gestionnaire des consultations et de la liaison

Madeleine Betts

Agente des consultations et de la liaison

Helen Clark

Agente principale de planification

Gabriela Klimes

Directeur, Recherche et analyse

Christine Blain

Agent principal de la recherche

Rob Snider

Agent principal de la recherche

Randy Gnam