



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

**LE CHAPITRE 7, LA SURVEILLANCE DE LA
SÉCURITÉ FERROVIAIRE — TRANSPORTS
CANADA, DU RAPPORT DE L'AUTOMNE 2013 DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

David Christopherson

JUIN 2014

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**LE CHAPITRE 7, LA SURVEILLANCE DE LA
SÉCURITÉ FERROVIAIRE — TRANSPORTS
CANADA, DU RAPPORT DE L'AUTOMNE 2013 DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

David Christopherson

JUIN 2014

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

David Christopherson

VICE-PRÉSIDENTS

John Carmichael

Yvonne Jones

MEMBRES

Dan Albas

Malcolm Allen

Jay Aspin

Ted Falk

Alain Giguère

Bryan Hayes

Stephen Woodworth

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Joann Garbig

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Daniel Benatuil, analyste

Alex Smith, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 7, La surveillance de la sécurité ferroviaire — Transports Canada, du rapport de l'automne 2013 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

CHAPITRE 7 : LA SURVEILLANCE DE LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE – TRANSPORTS CANADA

INTRODUCTION

Le réseau ferroviaire canadien soutient la croissance économique du pays et facilite les déplacements de la population. Selon le Bureau du vérificateur général (BVG), les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale¹ transportent chaque année plus de la moitié des marchandises et plus de 4 millions de voyageurs à l'échelle du Canada. La *Loi sur la sécurité ferroviaire* établit les exigences de sécurité applicables à l'exploitation des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale. Conformément à la *Loi*, ces compagnies sont les responsables principales de la sécurité de leurs activités, tandis que le ministre des Transports est responsable d'exécuter le cadre réglementaire régissant l'exploitation sécuritaire des compagnies de chemin de fer du Canada ainsi que de vérifier que les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale respectent la réglementation. Étant donné que le volume du trafic ferroviaire est appelé à augmenter, les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral assure le maintien des normes les plus élevées en matière de réglementation sur la sécurité ferroviaire et d'exploitation des compagnies de chemin de fer, l'objectif consistant à minimiser les coûts humains et financiers des incidents ferroviaires.

Transports Canada (le Ministère) surveille la sécurité ferroviaire au Canada par le biais de son Programme de sécurité ferroviaire. Le Ministère exerce cette surveillance des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale principalement en effectuant des vérifications et des inspections, et en prenant des mesures d'application de la loi. Le secteur ferroviaire du Canada compte 31 compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, notamment les trois compagnies nationales suivantes : Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Via Rail Canada Inc.

En 1999, le gouvernement a ajouté, à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, une disposition ayant trait à la réglementation du système de gestion de la sécurité (SGS). Le *Règlement sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire*, qui est entré en vigueur en 2001, exige que les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale intègrent une approche systémique de la gestion de la sécurité dans leurs activités quotidiennes; en 2010 et 2012, le Ministère a publié des lignes directrices sur le SGS. Selon les attentes, en plus d'améliorer le rendement en matière de sécurité, l'adoption de ce règlement permettrait de réduire les coûts en prévenant les accidents. Le 1^{er} mai 2013, à la suite de modifications à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, les compagnies de chemin de fer qui ne

1 Les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale sont celles qui détiennent un certificat d'aptitude de l'Office des transports du Canada.

sont pas de compétence fédérale, mais qui utilisent des voies ferrées appartenant à des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, ont été assujetties à la *Loi*. En conséquence, le rôle de surveillance du Ministère a été élargi, et ce dernier est devenu responsable de la surveillance de 70 compagnies de chemin de fer, qu'elles soient de compétence fédérale ou non.

Dans son rapport de l'automne 2013, le BVG a publié les résultats de sa vérification visant à déterminer si le Ministère avait surveillé adéquatement la gestion des risques pour la sécurité liés à l'exploitation des chemins de fer par les compagnies de compétence fédérale au cours de l'exercice 2011-2012. Plus précisément, la vérification avait pour but d'établir si Transports Canada :

- a. disposait d'un cadre réglementaire permettant de répondre en temps opportun aux problèmes de sécurité importants et aux nouveaux risques élevés liés à la sécurité;
- b. menait ses activités de surveillance des compagnies de compétence fédérale conformément aux plans et avait mis en place des méthodes adéquates;
- c. disposait d'un nombre adéquat de personnes qualifiées pour mettre en œuvre son Programme de sécurité ferroviaire;
- d. disposait d'un programme adéquat d'assurance de la qualité².

La vérification du BVG ne portait pas de façon précise sur la sécurité de l'industrie ferroviaire du Canada ou des activités des compagnies de chemin de fer, et elle n'avait pas pour objet les accidents ferroviaires survenus récemment, comme celui de Lac-Mégantic.

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu une audience sur cet exercice de vérification le 30 avril 2014³. Le Comité a alors reçu les témoignages du BVG et du Ministère. Le BVG a été représenté par Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Régent Chouinard, directeur principal. Le Ministère a été représenté par Louis Lévesque, sous-ministre; Laureen Kinney, sous-ministre adjointe déléguée, Groupe de la sécurité et de la sûreté; et Luc Bourdon, directeur général, Sécurité ferroviaire.

2 Bureau du vérificateur général du Canada, « [La surveillance de la sécurité ferroviaire – Transports Canada](#) », dans *Automne 2013 – Rapport du vérificateur général du Canada*, ch. 7, Ottawa, 2013.

3 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 30 avril 2014, réunion n° 23.

CADRE RÉGLEMENTAIRE

En 2001, le Ministère a commencé à surveiller la sécurité ferroviaire au moyen d'une approche axée sur les systèmes. Louis Lévesque, sous-ministre de Transports Canada, a expliqué en quoi consistent les SGS :

Un [SGS] est un cadre officiel qui aide les compagnies de chemin de fer à intégrer la sécurité à leur exploitation quotidienne. Il encourage l'instauration d'une culture de sécurité à tous les échelons d'une organisation et veille à ce que la sécurité figure parmi les facteurs considérés durant la prise de décisions. Le [SGS] n'est ni une déréglementation ni une autoréglementation. En réalité, il aide les organisations à se conformer aux exigences réglementaires, et il met en évidence leur engagement envers la sécurité de leurs employés et, manifestement, de l'ensemble de leurs activités. Le [SGS] d'une compagnie de chemin de fer comporte des éléments clés, par exemple l'établissement d'objectifs en matière de sécurité et de rendement; les évaluations des risques; la clarification des règles, des responsabilités, des rôles et des pouvoirs en matière de sécurité; l'élaboration de règles et de procédures et des processus de contrôle et d'évaluation⁴.

Après le dépôt, en 2001, d'un projet de règlement exigeant l'adoption de SGS, l'étape la plus importante a été la tenue d'un examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, amorcé par le gouvernement actuel en 2007. Cet examen a été suivi de recommandations en 2008, d'un investissement de 71 millions de dollars dans la sécurité ferroviaire – dont 43 millions pour améliorer le cadre réglementaire et la surveillance des SGS des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale par le Ministère, et 28 millions pour financer l'amélioration des passages à niveau, et ainsi augmenter la sécurité ferroviaire – en 2009, et du parachèvement d'un guide sur les SGS des compagnies de chemin de fer en 2010, une étape importante et nécessaire⁵.

Le BVG a constaté que le Ministère avait déjà mis en œuvre, lors de la vérification de 2011, une approche axée sur les SGS permettant de cerner et d'analyser les risques liés à la sécurité ferroviaire et d'y remédier. De plus, le Ministère avait déjà, à cette époque, fait des progrès dans sa collaboration avec les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale en vue de la mise en œuvre des SGS, et il avait beaucoup avancé dans l'application de nombreuses recommandations découlant de l'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* de 2007⁶.

Le BVG a également confirmé que le Ministère n'avait pas tardé indûment à souscrire aux recommandations qu'il avait formulées en juin 2013, et que le Ministère avait

4 Réunion n° 23, 1540.

5 *Ibid.*, 1555.

6 *Ibid.*, 1600.

en fait présenté son plan d'action dans les six mois suivant l'obtention des recommandations⁷.

Pour poursuivre sur cette lancée, le Ministère a procédé à la publication préalable, dans la *Gazette du Canada*, de deux propositions de règlement, à savoir le Règlement sur les passages à niveau, en février 2014, et le Règlement sur les certificats d'exploitation de chemin de fer, en mars 2014. En outre, le Ministère prévoit procéder, avant la fin de juin 2014, à la publication préalable d'autres règlements prioritaires⁸.

Selon le BVG, les problèmes de sécurité sont habituellement résolus lorsque le Ministère apporte les changements nécessaires au cadre réglementaire pour atténuer les risques et les ramener à un niveau acceptable⁹. Réagissant en partie à un certain nombre d'accidents ferroviaires très médiatisés entre 2005 et 2007, le Comité consultatif sur l'Examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (le Comité consultatif) a publié, en novembre 2007, un rapport contenant 56 recommandations¹⁰. En mai 2008, le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes a donné son aval aux recommandations du Comité consultatif en plus d'en formuler 14 autres¹¹. Dans son *Rapport annuel au Parlement 2012-2013*, le Bureau de la sécurité des transports du Canada a souligné les progrès réalisés par le Ministère en réponse aux 131 recommandations sur la sécurité ferroviaire qu'il a faites depuis 1990¹². De plus, le BVG a sélectionné et examiné six problèmes de sécurité ferroviaire qui ont été soulevés par les intervenants au cours des 20 dernières années : les intrusions, les passages à niveau, la gestion de la sécurité des ponts, la protection de l'environnement, la collecte des données de rendement en matière de sécurité provenant des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, ainsi que la mise en œuvre et la surveillance des SGS des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale¹³. Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, a indiqué que le Ministère avait fait des progrès à l'égard de plusieurs de ces problèmes et de l'application des recommandations. Il a toutefois conclu que :

[M]algré les discussions avec l'industrie ferroviaire et les progrès réalisés au cours des 20 dernières années, un certain nombre d'importants problèmes de sécurité de longue date persistent, notamment en ce qui concerne les intrusions, les passages à niveau, de

7 *Ibid.*, 1610.

8 *Ibid.*

9 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.17.

10 Transports Canada, [Renforcer les liens : Un engagement partagé pour la sécurité ferroviaire](#), novembre 2007.

11 Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, [Rapport du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités sur la sécurité ferroviaire au Canada](#), mai 2008.

12 Bureau de la sécurité des transports du Canada, [Rapport annuel au Parlement 2012-2013](#), 19 juin 2013, p. 7.

13 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.29.

même que la mise en œuvre et la surveillance des [SGS]. Le ministère met trop de temps à régler ces problèmes¹⁴.

M. Lévesque s'est dit d'accord sur la conclusion du BVG : il faut en faire plus pour surveiller les problèmes de sécurité, mettre en œuvre les recommandations laissées en suspens et intégrer les changements requis au cadre réglementaire. À ses yeux :

[Le Ministère a] accéléré l'élaboration de plusieurs règlements en vue d'améliorer davantage le régime de réglementation fédérale de la sécurité ferroviaire. Nous avons l'intention de procéder à la publication préalable des projets de règlement hautement prioritaires dans la Partie 1 de la *Gazette du Canada* avant que le Parlement n'ajourne ses travaux pour l'été en juin prochain. Dans le cadre de son plan d'action accéléré, le ministère a déjà publié préalablement dans la Partie 1 de la *Gazette du Canada* deux propositions de règlement, à savoir le Règlement sur les passages à niveau, paru le 8 février 2014, et le Règlement sur le certificat d'exploitation de chemin de fer, paru le 15 mars 2014. Le ministère a également élaboré un processus officiel afin de prendre des mesures accélérées à l'égard des enjeux de sécurité. Grâce au système de données de la Passerelle intégrée de la Sécurité ferroviaire, il pourra assurer le suivi et la surveillance des progrès réalisés relativement aux problèmes de sécurité, depuis le moment où ils sont cernés jusqu'à celui où ils sont atténués à un degré acceptable. En outre, le ministère continuera de collaborer avec le Conseil consultatif sur la sécurité ferroviaire et ses groupes de travail en vue d'atténuer les problèmes de sécurité. Je souligne au passage que nous avons déjà, à la suite de l'incident survenu à Lac-Mégantic, rencontré les membres du conseil afin d'examiner des questions de sécurité et mené des activités s'inscrivant dans le prolongement de cette rencontre¹⁵.

Pour que le cadre réglementaire de la sécurité ferroviaire au Canada soit administré et mis à jour de façon continue et qu'il puisse ainsi procurer le plus haut degré d'assurance possible que les risques relatifs à la sécurité des activités des compagnies de chemin de fer sont suffisamment atténués, le Comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1

Que, d'ici décembre 2015, Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les progrès qu'il a réalisés à l'égard des problèmes de sécurité ferroviaire non réglés, de la mise en œuvre des recommandations laissées en suspens et de la mise à jour du cadre réglementaire qui en découle.

14 Réunion n° 23, 1535.

15 *Ibid.*, 1545.

PLANIFICATION DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Selon le BVG, le Ministère doit s'appuyer sur une approche de planification axée sur les risques afin de déterminer les secteurs où il peut assurer une surveillance efficace¹⁶. Avant l'intégration des SGS au cadre réglementaire de la sécurité ferroviaire, en 2001, le Ministère utilisait une méthode de surveillance traditionnelle, fondée sur les inspections. Aujourd'hui, il fait appel aussi bien aux inspections qu'aux vérifications. M. Lévesque a expliqué la différence entre les inspections et la vérification des SGS :

[L]es inspections portent habituellement sur les voies ferrées ou sur les procédures opérationnelles précises. Il s'agit d'inspections des activités ou des biens qui visent à déterminer s'ils sont conformes aux exigences réglementaires [...] Il s'agit là de la méthode habituelle de surveillance de la sécurité. Le recours au SGS est fondé sur le fait qu'il n'est pas suffisant d'examiner les activités et les biens, puisque nous n'aurons jamais suffisamment de personnel pour vérifier ce qui se passe partout en tout temps. Nous devons nous assurer que les exploitants prennent la sécurité en charge [...] [E]nsuite il revient au ministère de procéder à la vérification de ces systèmes pour voir s'ils ont été établis adéquatement et s'ils sont mis en œuvre adéquatement par les exploitants¹⁷.

M. Ferguson a parlé de la transition qui s'opère au Ministère entre l'approche traditionnelle en matière de surveillance des compagnies de chemin de fer et l'approche axée sur les SGS : « Il y a 14 ans, [le Ministère] a reconnu la nécessité de passer d'une approche de surveillance basée sur l'inspection à une approche qui intégrerait la surveillance des [SGS]. Cette transition est toujours en cours. Il en reste beaucoup à faire¹⁸ ». M. Lévesque a abondé dans le même sens, ajoutant : « De toute évidence, nous n'avons pas été à la hauteur pour ce qui est du rythme de mise en œuvre des SGS¹⁹. »

La collecte et l'utilisation de bonnes données sur les risques et le rendement sont des aspects essentiels de la planification des activités de surveillance du Ministère. Or, même si le Ministère a recueilli des données servant à déterminer ce qu'il devait surveiller, le BVG a constaté qu'une partie de l'information n'était pas exhaustive ou à jour²⁰. M. Ferguson a aussi fait remarquer que le Ministère « ne dispose pas de données essentielles sur le rendement et les risques qui lui permettraient de cibler les compagnies de chemin de fer posant un risque élevé et les risques de sécurité les plus importants²¹ ». Selon M. Lévesque, le Ministère tient compte de différents facteurs lorsqu'il s'agit de déterminer si un risque est élevé et s'il doit être surveillé en priorité; parmi ces facteurs, on compte « le type d'exploitation, l'endroit où passe le train, la taille de l'exploitation et la

16 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.33.

17 Réunion n° 23, 1620.

18 *Ibid.*, 1535.

19 *Ibid.*, 1605.

20 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.35.

21 Réunion n° 23, 1535.

nature de la marchandise transportée²² ». Laureen Kinney, sous-ministre adjointe associée, Groupe de sécurité et sûreté, Transports Canada, a fourni plus de précisions sur la collecte ministérielle des données sur les risques :

Il y a trois éléments fondamentaux. Le premier élément touche les inspections proactives et fonctionnelles dans le cadre d'un programme, où nous examinons le processus d'échantillonnage et recueillons des échantillons et menons des activités de surveillance à l'échelle de l'industrie pour voir s'il y a des problèmes de non-conformité pouvant entraîner un risque plus élevé [...] Deuxièmement, il y a l'intervention. Cela touche les plaintes, lorsqu'un problème est soulevé [par] les syndicats [et] les compagnies elles-mêmes, alors nous obtenons de l'information de cette façon. Nous obtenons de l'information des États-Unis, entre autres [...] Enfin, il y a les nouveaux problèmes qui font surface à la suite d'un incident ou d'un accident, et il faut prendre des mesures [...] Cela nous dit où accorder la priorité, où il faut mener les inspections parce que le risque est plus élevé. Il y a d'autres facteurs qui sont signalés par les inspecteurs régionaux, comme un grand changement dans la compagnie, un grand changement dans l'exploitation ou sur le plan opérationnel, à l'endroit où on mène les activités ou si on entre dans un nouveau territoire, ce genre de choses. Il y a beaucoup de facteurs de cet ordre²³.

Le Ministère se sert de données sur les risques et le rendement pour évaluer les risques et planifier ses activités de surveillance. Le BVG a déterminé que, dans leur travail d'évaluation des risques et de planification de la surveillance, la direction et les inspecteurs ne suivaient pas un processus d'évaluation normalisé d'une compagnie de chemin de fer et d'une région à l'autre. De plus, ils n'utilisaient pas des indicateurs de risque et de rendement uniformisés afin de repérer les problèmes potentiels de conformité, et ils ne tenaient pas compte de quelques facteurs de risque importants²⁴. Dans son rapport, le BVG a recommandé au Ministère d'examiner la méthode de planification des activités de surveillance qu'il utilise pour déterminer les indicateurs de rendement et de risque en matière de sécurité, pour recueillir l'information à cet égard et pour élaborer une approche visant à mieux utiliser cette information dans ses plans de surveillance annuels²⁵. M. Ferguson a souligné l'importance d'utiliser une méthode uniformisée pour la planification de la surveillance :

Nous avons constaté que la façon d'évaluer les risques et d'utiliser les données connexes n'était pas uniforme à l'échelle du pays. À coup sûr, nous pensons qu'il est important qu'il y ait une méthodologie uniforme afin que tous les inspecteurs comprennent quel genre de choses ils doivent prendre en compte au moment de jauger les risques et comment ils sont censés intégrer cela à leur inspection ou à leur plan de vérification²⁶.

22 *Ibid.*, 1645.

23 *Ibid.*

24 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.38-7.40.

25 *Ibid.*, par. 7.42.

26 Réunion n° 23, 1650.

M. Lévesque a poursuivi dans la même veine, affirmant qu'il n'y pas « de méthode uniforme pour évaluer le risque et affecter les ressources. Nous ne sommes donc pas en si bonne posture, car, si nous avions une méthode uniforme, nous pourrions optimiser nos ressources et réduire le risque au maximum²⁷ ».

S'exprimant au sujet du plan d'action adopté par le Ministère pour donner suite aux recommandations du BVG concernant l'amélioration de la méthode d'évaluation des risques et de planification de la surveillance, M. Lévesque a dit :

Selon notre plan, d'ici l'automne 2015, le ministère aura cerné les risques liés à la sécurité et les principaux indicateurs de rendement, et aura recueilli les renseignements sur le rendement en matière de sécurité que les compagnies de chemin de fer doivent fournir; il aura élaboré des exigences réglementaires énonçant les renseignements sur le rendement en matière de sécurité que les compagnies de chemin de fer doivent fournir, en plus d'avoir informé les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale à cet égard; il recueillera ces renseignements sur les risques et le rendement de façon continue et systématique — et je souligne, à cet égard, qu'il a mis en œuvre des initiatives réglementaires pour faire en sorte de disposer des instruments lui permettant de faire cela; il examinera les renseignements afin de s'assurer qu'ils sont fiables et exhaustifs; et il analysera les renseignements recueillis et pris en considération, au moment de l'élaboration des plans de surveillance annuels²⁸.

Selon le BVG, le Ministère doit établir des exigences minimales quant à la surveillance des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale²⁹; le Ministère vérifie les SGS de chacune de ces compagnies en suivant un cycle triennal. Le BVG a constaté que, de 2009-2010 à 2011-2012, le Ministère avait terminé ou terminé en grande partie 14 vérifications; il s'avère cependant que ce nombre ne représentait que 26 % de l'exigence minimale fixée par le Ministère³⁰. M. Ferguson a conclu que, à ce rythme, il faudra au Ministère « de nombreuses années pour vérifier l'ensemble des éléments clés de la réglementation sur les [SGS], y compris les principaux systèmes de sécurité de chacune des 31 compagnies de chemin de fer de compétence fédérale³¹ ». M. Ferguson a aussi indiqué que « les vérifications [du Ministère] étaient de portée trop limitée³² » et que « [le Ministère] n'a pas l'assurance requise que les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale ont mis en œuvre des [SGS] adéquats et efficaces³³ ». À ce sujet,

27 *Ibid.*, 1640.

28 *Ibid.*, 1545.

29 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.43.

30 *Ibid.*, 7.45.

31 Réunion n° 23, 1535.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*, 1600.

M. Lévesque a reconnu que l'écart entre le nombre minimal requis de vérifications prévues et le nombre de vérifications exécutées « est inacceptable³⁴ ».

En ce qui concerne la pratique consistant à vérifier les SGS des compagnies de chemin de fer suivant un cycle triennal, Luc Bourdon, directeur général de la Sécurité ferroviaire à Transports Canada, a exprimé l'avis que le « cycle de trois ans était peut-être un peu ambitieux, d'autant plus que la modification de la loi a occasionné l'ajout de 46 éléments additionnels dans le système, pour un total de 76. Compte tenu du nombre d'inspections que nous menons au cours d'une année, cela nous fournit beaucoup d'information sur les chemins de fer. Nous pourrions donc diminuer la fréquence des rapports, pourvu que nous puissions tout de même effectuer régulièrement des inspections afin d'obtenir des renseignements sur les compagnies et de vérifier leur profil de conformité³⁵. » Il a ajouté que le Ministère prévoyait d'adopter un cycle quinquennal³⁶, tout en précisant que les compagnies de chemin de fer seront toujours tenues d'effectuer des vérifications internes régulières de leurs SGS, conformément à la réglementation applicable³⁷.

En ce qui a trait aux inspections, le BVG a déterminé que le Ministère en avait exécuté plus de 20 000 en 2011-2012³⁸. Il a toutefois signalé que, depuis 1994, le Ministère n'avait pas mis à jour la méthode employée pour établir le nombre minimal d'inspections requises dans chaque région afin de tenir compte de l'évolution de l'industrie du transport ferroviaire. Il a aussi observé que la mise à jour de cette méthode pourrait faire augmenter le nombre de vérifications et faire diminuer le nombre d'inspections, et il a recommandé que le Ministère étudie son mode d'allocation des ressources, qu'il assure le niveau de surveillance minimal nécessaire et qu'il réévalue le nombre de vérifications et d'inspections prévues de manière à tenir compte de l'environnement actuel, axé sur les SGS³⁹. M^{me} Kinney a indiqué, à cet égard :

[I]l faut évidemment que nous nous penchions sur les domaines de risque que révèlent les vérifications et les inspections et que nous déterminions de façon analytique dans quel domaine il faut faire davantage d'inspections que de vérifications, et vice-versa. Nous sommes en train de le faire, et nous allons mettre au point un nouveau système pour trouver l'équilibre entre les deux choses⁴⁰.

M. Lévesque a fait savoir que le Ministère acceptait l'avis que le BVG avait exprimé sur sa méthode de planification, et il a parlé des mesures que le Ministère a intégrées à

34 *Ibid.*, 1625.

35 *Ibid.*, 1705.

36 *Ibid.*, 1635.

37 *Ibid.*, 1705.

38 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.44.

39 *Ibid.*, par. 7.48-7.49.

40 Réunion n° 23, 1625.

son plan d'action afin de donner suite aux conclusions du BVG concernant son processus de planification de la surveillance :

Transports Canada a entrepris un examen de son processus de planification fondé sur les risques dans le but de s'assurer que ses activités de vérification et d'inspection sont axées sur les éléments à risque élevé, y compris la conformité des compagnies de chemin de fer avec le cadre réglementaire. Le processus de planification fondé sur les risques sera amélioré à l'aide des résultats de l'examen, et le nombre de vérifications et d'inspections annuelles pourra être fixé en fonction de ce processus. Le ministère allouera des ressources en conséquence, sans perdre de vue que le Programme de la sécurité ferroviaire doit effectuer un nombre suffisant de vérifications et d'inspections pour veiller à ce que les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale aient mis en œuvre un [SGS] adéquat et efficace en vue de respecter le cadre réglementaire⁴¹.

Pour veiller à ce que le Ministère obtienne l'assurance nécessaire que les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale mettent en place des SGS adéquats et efficaces, de manière à se conformer au cadre réglementaire, et qu'elles gèrent les risques de sécurité de façon efficace et continue, le Comité formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 2

Que, d'ici décembre 2014, Transports Canada fasse connaître au Comité permanent des comptes publics les nouvelles exigences de surveillance minimales qui découlent de son processus amélioré de planification axé sur les risques, de même que les résultats de son examen des ressources dont il a besoin pour assurer ce niveau de surveillance.

RECOMMANDATION 3

Que, d'ici décembre 2015, Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les résultats de son examen sur la méthode de planification de la surveillance axée sur les risques.

EXÉCUTION DES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

Selon le BVG, le fait que les activités de surveillance ne font pas l'objet d'une documentation complète et uniforme peut nuire à la capacité de la direction d'examiner les constatations faites au sujet des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, et d'apporter le suivi requis à ces constatations⁴². Le BVG a observé que les rapports de vérification qu'il avait examinés ne comportaient pas d'évaluation sur le degré d'efficacité

41 *Ibid.*, 1545.

42 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.54.

de l'application des SGS⁴³. Il a aussi remarqué que la plupart des dossiers d'inspection étudiés montraient que les inspecteurs avaient cerné des déficiences. Les inspecteurs n'avaient toutefois pas évalué si ces déficiences étaient attribuables à des lacunes dans le SGS de la compagnie de chemin de fer. En outre, cette information n'était pas incluse dans les rapports à l'intention des compagnies de chemin de fer, et les inspecteurs n'avaient pas fait de suivi pour vérifier que la compagnie de chemin de fer avait pris les mesures correctives appropriées⁴⁴. Le BVG a recommandé que le Ministère fournisse de meilleurs outils de documentation aux inspecteurs, qu'il demande aux inspecteurs d'évaluer la qualité et l'efficacité des SGS des compagnies de chemin de fer, qu'il exige aux compagnies de chemin de fer d'apporter les correctifs nécessaires pour régler les déficiences, et qu'il assure, en temps opportun, un suivi de ces correctifs⁴⁵. Le BVG a constaté par ailleurs que le Ministère avait élaboré une méthode de surveillance, mais il a recommandé que le Ministère l'améliore afin de clarifier les attentes relatives à la planification et à l'exécution des vérifications et des inspections, ainsi qu'à la rédaction et à la communication des résultats de ces exercices aux compagnies de chemin de fer de compétence fédérale⁴⁶.

M. Ferguson a dit que le Ministère « devait corriger les faiblesses importantes que nous avons relevées dans la surveillance des SGS mis en place par les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale⁴⁷ ». Il a également insisté sur le point suivant :

Ce qui compte, c'est de s'assurer que toutes les inspections nécessaires, toutes les vérifications nécessaires et toute la surveillance de la conformité avec la réglementation sont des choses au moins aussi importantes que l'adoption de la réglementation en tant que telle. Encore une fois, il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un sujet important qui est lié à la sûreté et à la sécurité, et il est donc très important de s'assurer que les inspections et les vérifications sont faites et qu'elles sont menées adéquatement⁴⁸.

M. Lévesque a reconnu les lacunes cernées par le BVG concernant la documentation sur la surveillance et le suivi des activités de surveillance⁴⁹, indiquant que, pour le Ministère, « le message fondamental du vérificateur général est que nous devons fournir à notre personnel sur le terrain une documentation et des instructions uniformes, claires et systématiques afin de maximiser l'uniformité, l'efficacité et l'efficience. Croyez-nous, le message est passé [...] Nous ne sommes pas encore rendus là, mais

43 *Ibid.*, par. 7.52.

44 *Ibid.*, par. 7.56-7.57.

45 *Ibid.*, par. 7.58.

46 *Ibid.*, par. 7.63-7.64.

47 Réunion n° 23, 1535.

48 *Ibid.*, 1615.

49 *Ibid.*, 1700.

nous avons un plan pour le faire⁵⁰. » M. Lévesque a décrit le plan que s'était donné le Ministère pour appliquer les recommandations du BVG concernant l'exécution des activités de surveillance :

Transport Canada va utiliser le nouveau système de données de la Passerelle intégrée de la sécurité ferroviaire pour tenir compte des recommandations du vérificateur général sur la réalisation des activités de surveillance. Le système a été conçu pour fournir aux inspecteurs, les outils dont ils ont besoin pour consigner par écrit et analyser les résultats de leurs activités de surveillance et pour établir les rapports appropriés à cet égard. Pour renforcer l'approche en matière de surveillance, Transports Canada va aussi modifier le règlement sur le [SGS] de la sécurité ferroviaire qui est actuellement en vigueur. Ceci fait suite notamment à l'adoption de la nouvelle *Loi sur la sécurité ferroviaire* et sa mise en vigueur le printemps dernier. En plus des mesures qui exigent qu'une compagnie de chemin de fer s'occupe des lacunes dans son [SGS], les modifications exigeront des compagnies qu'elles documentent les résultats des activités entreprises pour mettre en œuvre et surveiller les mesures correctives⁵¹.

Afin de s'assurer que le Ministère adopte des pratiques uniformes et efficaces en matière de documentation et de suivi des activités de surveillance, le Comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 4

Que, d'ici décembre 2014, Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les progrès qu'il a réalisés dans la mise à jour de ses procédures de suivi des activités de surveillance et dans la formation fournie aux inspecteurs sur ces procédures et sur le système de données de la Passerelle intégrée de la sécurité ferroviaire.

PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES

Selon le rapport du BVG, le Ministère a déterminé, en 2009, qu'il avait besoin de 20 vérificateurs de systèmes pour soumettre chacune des 31 compagnies de chemin de fer de compétence fédérale à une vérification tous les trois ans; au moment de la vérification du BVG, le Ministère comptait 10 inspecteurs qualifiés⁵². Le BVG a recommandé que le Ministère élabore une stratégie lui permettant de s'assurer qu'il compte le nombre d'inspecteurs qualifiés requis pour planifier et exécuter la surveillance des SGS des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale. Le BVG a aussi constaté que le Ministère n'offrait pas suffisamment de formation adéquate sur les

50 *Ibid.*, 1645.

51 *Ibid.*, 1545.

52 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.67.

concepts et les principes liés aux SGS, et que trop peu d'employés suivaient la formation sur les SGS et la méthode de vérification⁵³.

M. Lévesque a souligné que la sécurité était la « première priorité⁵⁴ » du Ministère, tout en reconnaissant que le rapport du BVG indiquait clairement que « [à] ce moment-ci, nous n'avons pas formé un nombre suffisant de personnes aptes à effectuer les vérifications⁵⁵ ». M. Lévesque a confirmé à cet égard que les lacunes observées par le BVG ne sont en rien une question budgétaire; il s'agit strictement d'une question de gestion des ressources humaines⁵⁶. Selon M. Bourdon, à la date de l'audience du Comité, cinq employés sur 105 n'avaient pas suivi de formation sur l'exécution d'une vérification de SGS; le Ministère s'attend à ce que l'ensemble du personnel ait reçu la formation requise sur cette tâche d'ici juin 2014⁵⁷.

Le Ministère a établi une stratégie de ressources humaines en septembre 2013. M. Lévesque a exposé cette stratégie :

[La stratégie] permettra de cerner les aptitudes et les compétences que les inspecteurs doivent posséder dans le cadre d'une approche systématique en matière de surveillance. En outre, cette stratégie comprendra une évaluation des aptitudes et des compétences de l'effectif du ministère et permettra de cerner toute lacune éventuelle. Cette évaluation servira de fondement aux stratégies de formation, de recrutement et de maintien en poste des inspecteurs qui permettront de veiller à ce que les employés du [P]rogramme de la sécurité ferroviaire disposent des aptitudes et des compétences requises pour planifier et mettre en œuvre les activités de surveillance⁵⁸.

Selon le BVG, outre la nécessité de maintenir des effectifs suffisants pour exécuter les activités de surveillance prévues, le Ministère doit s'assurer que les inspecteurs s'acquittent de leurs responsabilités avec objectivité, sans qu'il y ait conflit d'intérêts. Dans son rapport de vérification, le BVG a fait remarquer que la plupart des inspecteurs et des gestionnaires de la sécurité ferroviaire embauchés par le Ministère travaillaient auparavant pour des compagnies de chemin de fer de compétence fédérale; il a aussi observé que le Ministère évaluait les conflits d'intérêts potentiels des inspecteurs durant le processus d'embauche, mais qu'il ne faisait pas de réévaluation par la suite. Le BVG a donc recommandé que le Ministère adopte un processus pour corriger cette lacune⁵⁹. En réponse à cette recommandation, M. Lévesque a dit que le Ministère avait mis en place des mesures selon lesquelles les inspecteurs doivent mettre à jour leurs

53 *Ibid.*, par. 7.72-7.73.

54 Réunion n° 23, 1605.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*, 1635.

57 *Ibid.*, 1630.

58 *Ibid.*, 1550.

59 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.75-7.76.

déclarations de conflit d'intérêts aux deux ans et présenter une nouvelle déclaration chaque fois que leur situation change⁶⁰.

Pour s'assurer que le Ministère peut compter sur des effectifs suffisants et que son personnel reçoit la formation requise pour exécuter efficacement les activités de surveillance prévues, le Comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 5

Que, d'ici décembre 2014, Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les progrès qu'il a réalisés dans la mise en œuvre de sa stratégie de ressources humaines, y compris l'établissement des qualifications et des compétences requises des inspecteurs employés dans le cadre d'une approche de surveillance axée sur les systèmes, l'évaluation des besoins en personnel requis pour l'exécution des activités de surveillance, et les mesures que le Ministère prévoit prendre pour combler les lacunes.

ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Selon le BVG, outre la nécessité de régler les problèmes opérationnels dont il a connaissance, le Ministère doit veiller à mettre en place un programme efficace d'assurance de la qualité afin d'apporter, de façon continue et proactive, des améliorations touchant les activités et la sécurité. Le BVG a aussi noté que le Ministère avait mis en œuvre un cadre de gestion de la qualité pour son Programme de sécurité ferroviaire en 2009. Ce cadre prévoyait notamment des évaluations internes périodiques des activités de surveillance, qui servaient à déterminer dans quelle mesure les activités étaient conformes aux méthodes établies et à cerner les éléments à améliorer. Depuis 2009, le Ministère a effectué trois évaluations du genre. Le BVG a toutefois estimé que le Ministère n'avait pas évalué si la méthode de surveillance utilisée respectait les pratiques exemplaires; il a donc recommandé au Ministère d'apporter le correctif nécessaire en élaborant un plan détaillé d'assurance de la qualité⁶¹.

En réponse aux constatations du BVG, M. Lévesque a parlé du plan d'action du Ministère relativement à l'assurance de la qualité :

Au niveau de l'assurance de la qualité, la sécurité ferroviaire possède un système de gestion de la qualité exhaustif qui comprend des directives, des procédures et des processus ainsi qu'un programme de l'assurance de la qualité pour déceler toute lacune et déterminer les pratiques exemplaires. On a élaboré une approche fondée sur les risques pour classer les évaluations internes par ordre de priorité dans le cadre d'un plan

60 Réunion n° 23, 1550.

61 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), par. 7.77-7.81.

d'assurance de la qualité qui comprend des évaluations régulières, des procédures de vérification et l'inspection. On a établi un plan triennal visant à réaliser les évaluations d'assurance de la qualité fondées sur les risques et celui-ci comprend des évaluations périodiques des activités de surveillance, y compris les vérifications et les inspections. D'ici l'automne prochain, la sécurité ferroviaire devrait terminer une évaluation d'assurance de la qualité de l'activité de surveillance liée à la procédure d'inspection⁶².

CONCLUSION

La sécurité ferroviaire est un dossier complexe qui évolue constamment. Bien que le nombre d'accidents de train soit en baisse⁶³, le Comité prend note de l'opinion exprimée par le BVG, selon laquelle le règlement d'un certain nombre de problèmes de sécurité ferroviaire et de lacunes dans les activités de surveillance du Ministère se faisait « trop lentement⁶⁴ ». En revanche, le Comité constate que le BVG se réjouit de ce que le Ministère ait accepté toutes les recommandations de son rapport de l'automne 2013 et qu'il ait l'intention de résoudre les problèmes mis en lumière dans ce rapport⁶⁵. Selon ce qu'on peut lire dans son plan d'action, le Ministère s'attend à appliquer les mesures prévues à cet égard d'ici l'automne 2015.

Étant donné que le volume du trafic ferroviaire est appelé à augmenter, et que le mandat du Ministère en matière de surveillance a été étendu en mai 2013 aux compagnies de chemin de fer n'étant pas de compétence fédérale, les Canadiens s'attendent à ce que le Ministère obtienne l'assurance nécessaire que la sécurité ferroviaire au Canada est gérée de manière à minimiser le risque d'incident. Le Comité s'attend à ce que le Ministère règle, en temps opportun, tout problème de sécurité ferroviaire non résolu, qu'il intègre le règlement de ces problèmes au cadre réglementaire de la sécurité ferroviaire, et qu'il améliore sa capacité de planifier et d'exécuter efficacement ses activités de surveillance.

62 Réunion n° 23, 1550.

63 Bureau du vérificateur général du Canada (2013), pièce 7.2, p. 6.

64 Réunion n° 23, 1605.

65 *Ibid.*, 1600.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Transports Luc Bourdon, directeur général, Sécurité ferroviaire Laureen Kinney, sous-ministre adjointe associée, Groupe de sécurité et sûreté Louis Lévesque, sous-ministre	2014/04/30	23
Bureau du vérificateur général du Canada Régent Chouinard, directeur principal Michael Ferguson, vérificateur général du Canada		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([séances n^{os} 23, 28 et 30](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

David Christopherson

