Rapport final - version Internet

Rapport de suivi : Vérification de la mise en application des recommandations du jury du coroner dans l'affaire du Brooke-Claxton

Projet 2000-613

2001-06-27

Public Works and Government Services Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Audit and Review
Vérification et Examen

Canada

Table des matières

Sommaire i
1 Introduction 1
1.1 Autorisation du projet 1
1.2 Objectif 1
1.3 Portée 1
1.4 Contexte 1
2 Questions examinées 2
3 Constatations 2
Annexe A : Recommandations du jury du coroner et engagements du Ministère 9

Sommaire

Autorisation du projet

Cette vérification faisait partie du Plan de vérification et d'examen 2000-2001 approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Objectif

L'objectif de cette vérification de suivi était de déterminer si l'on pouvait être raisonnablement sûr que des mesures appropriées étaient prises pour honorer les engagements du Ministère envers le coroner et mettre en œuvre les recommandations formulées dans la vérification antérieure de l'application des recommandations du jury du coroner dans l'affaire du Brooke-Claxton.

Portée

La vérification a permis de déterminer l'état d'avancement de la mise en œuvre, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux, de tous les engagements du Ministère relativement aux dix recommandations formulées par le jury du coroner par suite du décès survenu à l'immeuble Brooke-Claxton. Les procédures d'examen comprenaient une enquête, des analyses et des discussions, avec recherche de preuves corroborantes au besoin. Nous avons également compté sur l'information fournie par les fonctionnaires, en obtenant des confirmations suffisantes pour déterminer si les déclarations faites étaient plausibles dans les circonstances.

Ce projet a était complété conformément aux lignes directices précédente du Conseil du Trésor contenues dans « la politique d'examen et de vérification interne », qui était en vigueur jusqu'au 31 mars 2001.

Contexte

Le 9 septembre 1996, un travailleur a été tué sur un chantier de construction de l'immeuble Brooke-Claxton, au pré Tunney, situé à Ottawa (Ontario).

Des travaux de terrassement étaient réalisés sur le périmètre ouest pour faciliter le remplacement de la membrane souple. Un puits de ventilation en béton de trois tonnes s'est détaché du mur de fondation et s'est écrasé sur le travailleur.

Le 17 mars 1997, tout en attribuant le décès à une cause accidentelle, le jury du coroner a formulé plusieurs recommandations visant à renforcer la sécurité sur les chantiers de construction. Le 10 juillet 1997, ces recommandations ont été remises au Ministère qui y a

répondu le 28 juillet 1997 en indiquant les mesures prises jusque là et en prenant des engagements au sujet de chaque recommandation.

Une vérification de la mise en application des recommandations du jury du coroner dans l'affaire du Brooke-Claxton faisait partie du Plan de vérification et d'examen 1998-1999 et consistait à un examen des plans de mise en œuvre de l'administration centrale et des bureaux régionaux. Les directeurs généraux régionaux ont procédé à une enquête pour déterminer les initiatives courantes et prévues destinées à honorer les engagements pris par le Ministère ainsi que tout obstacle entravant la mise en œuvre.

Cette vérification (98-613) a conclu que TPSGC porte en général une plus grande attention à la sécurité sur les chantiers de construction. Toutefois en cas d'un autre incident de décès ou de graves blessures, le Ministère courrait des risques inacceptables s'il ne parvenait pas à démontrer qu'il remplissait les engagements pris le 28 juillet 1997 envers le coroner dans le contexte plus général du programme de sécurité sur les chantiers de construction. La vérification a également conclu que l'absence d'un cadre de gestion cohérent et bien établi de sécurité sur les chantiers, comprenant des politiques et des procédures, de la formation et un suivi, avait des effets négatifs sur la capacité du Sous-ministre de prouver qu'il peut assumer, avec une diligence raisonnable, ses responsabilités en ce qui concerne la sécurité sur les chantiers de construction.

Principales constatations

Des progrès ont été réalisés en vue d'une pleine mise en œuvre des engagements pris par le Ministère envers le coroner. Cela s'est fait grâce à de multiples initiatives destinées à respecter des engagements précis ainsi qu'à l'initiative visant à établir un cadre cohérent de contrôle de gestion pour toutes les mesures de sécurité sur les chantiers de construction.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour une mise en application complète des recommandations et des engagements subséquents pris par le Ministère envers le jury du coroner. Même si des progrès ont été réalisés et s'il y a une conscience accrue de l'importance de la sécurité sur les chantiers de construction, il reste encore des incohérences dans le degré de mise en œuvre à l'administration centrale et les bureaux régionaux. Les engagements pris à l'égard de deux des recommandations ont été pleinement observés. Pour chacune des huit autres recommandations, des efforts supplémentaires sont nécessaires dans un ou plusieurs régions pour en arriver à une pleine mise en œuvre des engagements du Ministère.

Recommandation n° 1 : (une seule personne soit responsable de tous les projets réalisés sur un même chantier)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Des discussions se poursuivent dans deux régions sur la question à savoir qui devrait être la personne responsable.

Recommandation n° 2 : (les plans soient mis à la disposition des employeurs sur le chantier avant le début des travaux)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Deux régions ont elles-mêmes estimé qu'elles avaient besoin de faire plus d'efforts. Les motifs donnés étaient que cette exigence devait encore

être officiellement communiquée aux gestionnaires de projet et qu'il pourrait être difficile de trouver un jeu complet de plans pour chaque installation.

Recommandation n° 3 : (obtenir l'approbation du concepteur avant de remplacer les matériaux)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Pleinement mise en œuvre.

Recommandation n° 4 : (toute structure au-dessous du niveau du sol doit être bien appuyée par-dessous)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Pleinement mise en œuvre.

Recommandation n° 5 : (respecter tous les règlements pertinents relatifs à la santé et à la sécurité et à ouvrir ses chantiers aux inspecteurs provinciaux)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Il est courant à l'heure actuelle de permettre aux inspecteurs provinciaux d'accéder aux chantiers de TPSGC partout dans le pays, sauf dans une région. Dans ce dernier cas, les difficultés découlaient du fait que les inspecteurs provinciaux n'avaient pas l'attestation de sécurité nécessaire et que les autres ministères fédéraux pour le compte desquels TPSGC travaillait ne voulaient pas leur accorder un plein accès.

Recommandation n° 6 : (une séance d'orientation et de sécurité avant le début des travaux)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Des efforts additionnels sont requis dans deux régions pour assurer une mise en œuvre complète de cette recommandation. Une région doit terminer des séances d'information destinées à renseigner les gestionnaires de projet sur la nécessité des séances d'orientation. Une deuxième région discute encore des moyens de respecter cet engagement.

Recommandation n° 7 : (établir une liste de contrôle pour s'assurer que les inspections sont effectuées au fur et à mesure de l'avancement des travaux).
État d'avancement de la mise en oeuvre : Jusqu'ici, une seule région a pleinement appliqué cette recommandation.

Recommandation n° 8 : (travailleurs soient informés de leur droit de refuser d'exécuter des travaux dangereux)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Des efforts additionnels sont requis dans deux régions pour appliquer pleinement cette recommandation. L'une d'elle procède présentement à communiquer les consignes nécessaires à son personnel dans le cadre de la formation donnée. La seconde région réexamine la politique relative aux entrepreneurs.

Recommandation n° 9 : (tous les travailleurs de la construction doivent assister à des réunions périodiques de santé et de sécurité)
État d'avancement de la mise en oeuvre : Deux régions n'ont pas modifié leurs contrats pour imposer ces dispositions aux entrepreneurs. Une région a de la difficulté à organiser de la formation pour ses employés.

Recommandation n° 10 : (un agent de sécurité de Développement des ressources humaines Canada à chaque chantier de construction)

État d'avancement de la mise en oeuvre : Il est notoire que DRHC n'a pas les ressources nécessaires à cette fin ou n'est pas disposé à désigner un agent de sécurité à chaque chantier de construction. La réponse ministérielle à la recommandation a engagé le Ministère à augmenter la formation des employés federaux. La formation est en cours et est envisagée à des degrés divers dans les différents services du Ministère.

Sur les huit engagements pris qui n'ont pas été pleinement respectés, trois allaient au-delà de la recommandation correspondante, ce qui rend plus difficile la mise en application de certains de ces engagements. Les engagements pris envers le coroner reflètent l'urgence qu'il y a à affronter la situation en ce moment. À mesure que le temps passe, les méthodes de fonctionnement et les relations de travail évoluent. Il peut donc être avantageux de réévaluer les engagements en se fondant sur l'expérience acquise depuis qu'ils ont été pris.

L'incidence sur les ressources de la mise en œuvre des consignes de sécurité n'a pas été évaluée avant la publication de la directive. Les gestionnaires opérationnels ont manifesté beaucoup de frustration pour avoir été chargés de la responsabilité de la mise en œuvre des directives sans ressources supplémentaires et sans instructions sur les modalités de mise en œuvre.

Nous avons trouvé des cas où on avait pris des décisions opérationnelles qui n'appuyaient pas l'engagement du Ministère à mettre en œuvre les recommandations. Bien que certaines décisions aient été prises au niveau opérationnel, elles n'ont pas été approuvées par les cadres supérieurs des SI et n'ont pas été intégrées dans la politique cadre des SI. Autrement dit, on n'a pas eu recours aux procédures prévues pour l'approbation par le SMA. Comme exemple de ce genre de décision, il y a lieu de mentionner la détermination, en ce qui concerne la taille d'un projet, du seuil en dessous duquel on ne demande pas un permis de construction et on n'informe pas la province.

La « fonction d'assurance » du programme ministériel de sécurité sur les chantiers de construction n'a pas atteint le degré de maturité voulu. On n'a pas mis en place une « fonction d'assurance » indépendante pour informer la haute direction de la mesure dans laquelle les engagements sont mis en œuvre et les directives et procédures, respectées. On s'entendait en général dans tout le Ministère sur l'importance d'une telle fonction, qui devrait être établie au sein de la Direction de l'environnement, de la sécurité et de la santé (ESSM). Jusqu'à récemment, une pénurie de ressources a empêché l'ESSM d'assumer ce rôle. La Direction procède actuellement à la dotation de postes en vue de s'acquitter de la fonction d'assurance.

Il y aurait lieu d'améliorer la gestion/coordination de la sécurité en construction. La directive 073 sur la sécurité en construction et la Matrice de responsabilisation pour la santé et la sécurité de juin 1999 n'attribuent pas officiellement le rôle de « direction/coordination fonctionnelle » à l'égard de la sécurité en construction. Le personnel de l'administration centrale et des régions croyait en général qu'il était nécessaire d'améliorer la direction fonctionnelle.

Les efforts déployés pour se conformer à la directive du sous-ministre ne sont pas uniformes d'une organisation à l'autre des SI.

Certains services ont éprouvé de la difficulté à intégrer immédiatement les exigences de la directive dans les opérations ministérielles courantes. Toutefois, l'importance et l'urgence attribuées aux efforts déployés pour atteindre la conformité ont considérablement varié d'une organisation à l'autre au sein de SI.

1 Introduction

1.1 Autorisation du projet

Cette vérification faisait partie du Plan de vérification et d'examen 2000-2001 approuvé par le Comité de vérification et d'examen de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

1.2 Objectif

L'objectif de cette vérification de suivi était de déterminer si l'on pouvait être raisonnablement sûr que des mesures appropriées étaient prises pour honorer les engagements du Ministère envers le coroner et mettre en œuvre les recommandations formulées dans la *Vérification de la mise en application des recommandations du jury du coroner dans l'affaire du Brooke-Claxton* effectuée en 1998.

1.3 Portée

La vérification a permis de déterminer l'état d'avancement de la mise en œuvre, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux, de tous les engagements du Ministère relativement aux dix recommandations formulées par le jury du coroner par suite du décès survenu à l'immeuble Brooke-Claxton. Les procédures d'examen comprenaient une enquête, des analyses et des discussions, avec recherche de preuves corroborantes au besoin. Nous avons également compté sur l'information fournie par les fonctionnaires, en obtenant des confirmations suffisantes pour déterminer si les déclarations faites étaient plausibles dans les circonstances. Ce projet a était complété conformément aux lignes directices précédente du Conseil du Trésor contenues dans « la politique d'examen et de vérification interne », qui était en vigueur jusqu'au 31 mars 2001.

1.4 Contexte

Le 9 septembre 1996, un travailleur a été tué sur un chantier de construction de l'immeuble Brooke-Claxton, au pré Tunney, situé à Ottawa (Ontario).

Des travaux de terrassement étaient réalisés sur le périmètre ouest pour faciliter le remplacement de la membrane souple. Un puits de ventilation en béton de trois tonnes s'est détaché du mur de fondation et s'est écrasé sur le travailleur.

Le 17 mars 1997, tout en attribuant le décès à une cause accidentelle, le jury du coroner a formulé plusieurs recommandations visant à renforcer la sécurité sur les chantiers de construction. Le 10 juillet 1997, ces recommandations ont été remises au Ministère qui y a

répondu le 28 juillet 1997 en indiquant les mesures prises jusque là et en prenant des engagements au sujet de chaque recommandation. Les recommandations et les engagements pris par le Ministère sont présentés à l'annexe A.

Une vérification de la mise en application des recommandations du jury du coroner dans l'affaire du Brooke-Claxton faisait partie du Plan de vérification et d'examen 1998-1999 et consistait en un examen des plans de mise en œuvre de l'administration centrale et des bureaux régionaux. Les directeurs généraux régionaux ont procédé à une enquête pour déterminer les initiatives courantes et prévues destinées à honorer les engagements pris par le Ministère ainsi que tout obstacle entravant la mise en œuvre.

La vérification (98-613) a conclu que TPSGC porte en général une plus grande attention à la sécurité sur les chantiers de construction. Toutefois en cas d'un autre incident de décès ou de graves blessures, le Ministère courrait des risques inacceptables s'il ne parvenait pas à démontrer qu'il remplissait les engagements pris le 28 juillet 1997 envers le coroner dans le contexte plus général du programme de sécurité sur les chantiers de construction. La vérification a également conclu que l'absence d'un cadre de gestion cohérent et bien établi de sécurité sur les chantiers, comprenant des politiques et des procédures, de la formation et un suivi, avait des effets négatifs sur la capacité du sous-ministre de prouver qu'il peut assumer, avec une diligence raisonnable, ses responsabilités en ce qui concerne la sécurité sur les chantiers de construction.

Cette vérification de suivi a été inscrite dans le Plan de vérification et d'examen 2000-2001 parce que la vérification de 1998 avait abouti à la conclusion que le Ministère courait un risque inacceptable. Elle vise à évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre des dix recommandations du jury du coroner et des engagements correspondants du Ministère. Même s'il ne s'agissait pas d'une évaluation de l'ensemble du cadre ministériel de contrôle de gestion s'appliquant à la sécurité en construction, la vérification de suivi a porté sur d'importants éléments de ce cadre reliés aux dix recommandations. Nous avons examiné les mesures prises pour appliquer les recommandations aussi bien à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux.

2 Questions examinées

Cette vérification de suivi s'est concentrée sur les engagements pris par le Ministère en réponse aux recommandations formulées par le jury du coroner dans l'affaire du Brooke-Claxton ainsi que sur les recommandations de la vérification effectuée en 1998. Il faut reconnaître que même si des progrès considérables ont été réalisés dans la mise en œuvre d'une recommandation, le principal objet de la vérification était de déterminer si des mesures ont été prises pour l'appliquer pleinement, conformément aux engagements pris par le Ministère.

3 Constatations

Des progrès ont été réalisés en vue d'une pleine mise en œuvre des engagements pris par le Ministère envers le coroner. Cela s'est fait grâce à de multiples initiatives destinées à respecter

des engagements précis ainsi qu'à l'initiative visant à établir un cadre cohérent de contrôle de gestion pour toutes les mesures de sécurité sur les chantiers de construction. Plus particulièrement, les initiatives suivantes ont été prises depuis la vérification de 1998 :

- Publication des directives 007 et 073 du sous-ministre.
- Élaboration du plan stratégique en matière de santé et de sécurité.
- Élaboration d'un projet de code de pratique.
- Élaboration d'une Matrice de responsabilisation en matière de santé et de sécurité.
- Mise au point d'un programme de formation ministériel.
- Recours à la formation des associations de sécurité.
- Production d'ébauches de procédures, de pratiques et de scénarios.
- Inspections non annoncées sur des chantiers de construction.
- Initiatives tendant à coopérer avec les autorités municipales et provinciales, DRHC et les associations de sécurité en construction.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour une mise en application complète des recommandations et des engagements subséquents pris par le Ministère envers le jury du coroner. Même si des progrès ont été réalisés et s'il y a une conscience accrue de l'importance de la sécurité sur les chantiers de construction, il reste encore des incohérences dans le degré de mise en œuvre à l'administration centrale et les bureaux régionaux. Les engagements pris à l'égard de deux des recommandations ont été pleinement observés. Pour chacune des huit autres recommandations, des efforts supplémentaires sont nécessaires dans un ou plusieurs secteurs ou régions pour en arriver à une pleine mise en œuvre des engagements du Ministère.

La **première recommandation** demandait au Ministère de veiller à ce qu'une seule personne soit responsable de tous les projets réalisés sur un même chantier. Le Ministère s'est engagé à appliquer cette recommandation, mais des discussions se poursuivent dans deux régions sur la question à savoir qui devrait être la personne responsable. L'absence d'un responsable sur un chantier peut provoquer un manque de coordination dans les activités et une confusion susceptible de contribuer à un accident.

Le Ministère s'est engagé à mettre en œuvre la **deuxième recommandation**, qui demandait que tous les plans soient mis à la disposition des employeurs sur le chantier avant le début des travaux. Deux régions ont elles-mêmes estimé qu'elles avaient besoin de faire plus d'efforts. Les motifs donnés étaient que cette exigence devait encore être officiellement communiquée aux gestionnaires de projet et qu'il pourrait être difficile de trouver un jeu complet de plans pour chaque installation. Du point de vue de la santé et de la sécurité, l'existence d'un jeu complet de plans est importante pour évaluer pleinement les dangers possibles d'un chantier. Si un accident se produisait sur un chantier de TPSGC et qu'on ne dispose pas d'un jeu complet de plans, il y aurait un risque de responsabilité et d'embarras pour la Couronne.

La **troisième recommandation** (obtenir l'approbation du concepteur avant de remplacer les matériaux) et la **quatrième recommandation** (toute structure au-dessous du niveau du sol doit être bien appuyée par-dessous) ont été pleinement mises en œuvre dans tout le Ministère.

Conformément à la **cinquième recommandation**, le Ministère s'est engagé à respecter tous les règlements pertinents relatifs à la santé et à la sécurité et à ouvrir ses chantiers aux inspecteurs provinciaux. Il a cependant été difficile dans certains cas d'obtenir l'approbation officielle des provinces en ce qui concerne les inspections. Il est courant à l'heure actuelle de permettre aux inspecteurs provinciaux d'accéder aux chantiers de TPSGC partout dans le pays, sauf dans une région. Dans ce dernier cas, les difficultés découlaient du fait que les inspecteurs provinciaux n'avaient pas l'attestation de sécurité nécessaire et que les autres ministères fédéraux pour le compte desquels TPSGC travaillait ne voulaient pas leur accorder un plein accès. En limitant l'accès des inspecteurs provinciaux, le Ministère court le risque de ne pas pouvoir établir qu'il a fait preuve d'une diligence raisonnable.

Pour satisfaire à la **sixième recommandation**, qui préconisait la tenue d'une séance d'orientation et de sécurité avant le début des travaux, le Ministère s'est engagé à informer « les gestionnaires de projet, entrepreneurs, sous-traitants, consultants, etc. » des consignes de sécurité pertinentes. Des efforts additionnels sont dequis dans deux régions pour assurer une mise en œuvre complète de cette recommandation. Une région doit terminer des séances d'information destinées à renseigner les gestionnaires de projet sur la nécessité des séances d'orientation. Une deuxième région discute encore des moyens de respecter cet engagement. Les travailleurs qui n'ont pas reçu des renseignements suffisants sur les procédures de sécurité courent le risque d'avoir un accident.

La **septième recommandation** demandait au concepteur d'établir une liste de contrôle pour s'assurer que les inspections sont effectuées au fur et à mesure de l'avancement des travaux. En réponse, le Ministère s'est engagé à envisager de demander aux consultants des services supplémentaires d'examen sur place s'il y a des doutes quant à leur capacité d'assurer l'inspection requise des travaux de construction dans le cadre des services courants d'examen sur place. Jusqu'ici, une seule région a pleinement appliqué cette recommandation. L'assurance que des procédures de sécurité suffisantes sont suivies sur les chantiers de construction du Ministère est essentielle pour démontrer une diligence raisonnable.

Le Ministère s'est engagé à appliquer la **huitième recommandation**, qui demandait que les travailleurs soient informés de leur droit de refuser d'exécuter des travaux dangereux. Des efforts additionnels sont dequis dans deux régions pour appliquer pleinement cette recommandation. L'une d'elle procède présentement à communiquer les consignes nécessaires à son personnel dans le cadre de la formation donnée. La seconde région réexamine la politique relative aux entrepreneurs. En cas d'accident impliquant un travailleur qui n'a pas été informé de son droit de refuser le travail dangereux, le Ministère court le risque d'être jugé responsable et d'être embarrassé.

Le Ministère a accepté d'appliquer la **neuvième recommandation**, qui préconisait d'obliger tous les travailleurs de la construction à assister à des réunions périodiques de santé et de sécurité, en donnant de la formation générale ainsi que des cours reliés au travail précis à entreprendre. La plupart des organisations des SI ont essayé de mettre en œuvre cet engagement grâce à des clauses contractuelles normalisées. Toutefois, deux régions n'ont pas modifié leurs contrats pour imposer ces dispositions aux entrepreneurs. Une région a de la difficulté à organiser de la

formation pour ses employés. Les travailleurs qui n'ont pas reçu une formation suffisante sur les procédures de sécurité courent le risque d'avoir un accident.

La **dixième recommandation** demandait d'affecter un agent de sécurité de DRHC à chaque chantier de construction. Il est notoire que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) n'a pas les ressources nécessaires à cette fin ou n'est pas disposé à le faire. D'après la réponse du Ministère, l'intensification de la formation donnée aux fonctionnaires fédéraux devrait accroître leur conscience des responsabilités et obligations reliées à l'exercice d'une diligence raisonnable. La formation est en cours ou est envisagée à des degrés divers dans les différents services du Ministère. Comme nous l'avons mentionné plus haut, une région a de la difficulté à organiser de la formation pour ses employés. La présence d'employés bien formés et d'une fonction d'assurance efficace est essentielle pour que la haute direction puisse établir qu'elle a fait preuve de diligence raisonnable.

Sur les huit engagements pris qui n'ont pas été pleinement respectés, trois allaient au-delà de la recommandation correspondante, ce qui rend plus difficile la mise en application de certains de ces engagements. La recommandation 6 demande que les gestionnaires de projet tiennent une séance d'orientation et de sécurité avant le début des travaux. En réponse, le Ministère s'est engagé à veiller à ce que toutes les personnes présentes sur un chantier de construction, y compris les gestionnaires de projet, les entrepreneurs, les sous-traitants et les consultants, soient informées des procédures de sécurité. La recommandation 9 préconise d'obliger tous les travailleurs de la construction à assister à des réunions périodiques de santé et de sécurité. Dans sa réponse, le Ministère s'est engagé à donner des cours, sans préciser que la formation se limiterait à ses propres employés, ce qui permet de croire qu'elle pourrait s'étendre à tous les travailleurs présents sur un chantier de construction. La recommandation 10 demande d'affecter à chaque chantier un agent fédéral de la sécurité qui travaillerait en collaboration avec son homologue provincial. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il est hors de question que DRHC affecte un agent à chaque chantier. Le Ministère aurait pu se limiter à mentionner ce fait, mais il a choisi de s'engager à intensifier la formation donnée aux fonctionnaires fédéraux.

Trois des huit engagements peuvent être observés grâce à une mise en œuvre complète de clauses contractuelles normalisées imposant à l'entrepreneur de se conformer aux exigences de sécurité du Ministère en matière de construction. Les deux recommandations relatives à la formation des entrepreneurs et la recommandation dans laquelle le Ministère s'engage à élaborer une liste de contrôle pour l'inspection peuvent être adéquatement mises en œuvre grâce à l'insertion de clauses normalisées dans les documents de contrat. En l'absence de clauses normalisées, certaines organisations des SI ont élaboré leurs propres dispositions à titre temporaire. D'autres secteurs des SI travaillent à la mise au point de clauses normalisées ou attendent des instructions de l'administration centrale. Les clauses normalisées suggérées qui peuvent s'adapter aux conditions régionales sont essentielles au respect des exigences de sécurité du Ministère sur les chantiers de construction.

Les engagements pris envers le coroner reflètent l'urgence qu'il y a à affronter la situation en ce moment. À mesure que le temps passe, les méthodes de fonctionnement et les relations de travail

évoluent. Il peut donc être avantageux de réévaluer les engagements en se fondant sur l'expérience acquise depuis qu'ils ont été pris.

Nous avons trouvé des cas où on avait pris des décisions opérationnelles qui n'appuyaient pas l'engagement du Ministère à mettre en œuvre les recommandations. Bien que certaines décisions aient été prises au niveau opérationnel, elles n'ont pas été approuvées par les cadres supérieurs des SI et n'ont pas été intégrées dans la politique cadre des SI. Autrement dit, on n'a pas eu recours aux procédures prévues pour l'approbation par le SMA. Comme exemple de ce genre de décision, il y a lieu de mentionner la détermination, en ce qui concerne la taille d'un projet, du seuil en deçà duquel on ne demande pas un permis de construction et on n'informe pas la province. C'est la délivrance d'un permis de construction qui déclenche les inspections municipales destinées à déterminer la conformité aux codes du bâtiment. Même si les permis de construction ne constituent pas à proprement parler une question de sécurité, ils peuvent jouer un rôle lorsqu'il s'agit de déterminer si le Ministère a fait preuve d'une diligence raisonnable. La notification de la province déclenche les inspections sur le chantier effectuées par les agents provinciaux de la sécurité.

La « fonction d'assurance » du programme ministériel de sécurité sur les chantiers de construction n'a pas atteint le degré de maturité voulu. Nous avons noté que les conseillers en sécurité sur les chantiers procèdent actuellement à des vérifications dans une perspective opérationnelle et donnent à cet égard des conseils aux gestionnaires de projet et aux gestionnaires immobiliers. On n'a pas mis en place une « fonction d'assurance » indépendante pour informer la haute direction de la mesure dans laquelle les engagements sont mis en œuvre et les directives et procédures, respectées.

Nous admettons que l'intervention des inspecteurs de DRHC ainsi que des inspecteurs provinciaux et municipaux donne certaines assurances. Toutefois, celles-ci sont limitées par l'insuffisance des ressources et par la possibilité que ces inspecteurs ne soient pas au courant de l'existence d'un projet ou ne soient pas autorisés à accéder au chantier. Cette situation est compliquée par le fait que les exigences de sécurité ministérielles qui dépassent les exigences provinciales/municipales dans certains cas ne seront pas vérifiées par ces inspecteurs.

On s'entendait en général dans tout le Ministère sur l'importance d'une telle fonction, qui devrait être établie au sein de la Direction de l'environnement, de la sécurité et de la santé (ESSM). Selon la Matrice de responsabilisation pour la santé et la sécurité, l'ESSM est la première responsable de la « vérification » des chantiers de construction du Ministère. Jusqu'à récemment, une pénurie de ressources a empêché l'ESSM d'assumer ce rôle. La Direction procède actuellement à la dotation de postes en vue de s'acquitter de la fonction d'assurance.

La fonction d'assurance ministérielle informerait périodiquement la haute direction de l'état d'avancement des mesures prises pour respecter les engagements relatifs à la sécurité des chantiers de construction ainsi que de la conformité aux directives et aux procédures.

Il y aurait lieu d'améliorer la gestion/coordination de la sécurité en construction. La directive 073 sur la sécurité en construction et la Matrice de responsabilisation pour la santé et la sécurité

de juin 1999 n'attribuent pas officiellement le rôle de « direction/coordination fonctionnelle » à l'égard de la sécurité sur les chantiers de construction. La Matrice de responsabilisation pour la santé et la sécurité établit cependant que les SAG sont les premiers responsables des lignes directrices sur la sécurité en construction ainsi que des pratiques et procédures exemplaires. Les SAG donnent à cet égard des conseils informels.

Le personnel de l'administration centrale et des régions croyait en général qu'il était nécessaire d'améliorer la direction fonctionnelle compte tenu de l'importance accrue accordée par le Ministère à ce domaine, de la complexité du sujet et de la reconnaissance du fait que chaque gestionnaire ne peut pas être expert dans tous les domaines.

Les efforts déployés pour se conformer à la directive du sous-ministre ne sont pas uniformes d'une organisation à l'autre des SI. Nous avons constaté une évolution sensible des attitudes en ce qui a trait à l'importance accordée à la sécurité sur les chantiers de construction aux SI. Certains services ont eu de la difficulté à intégrer immédiatement les exigences de la directive dans les opérations ministérielles courantes. Toutefois, l'importance et l'urgence attribuées aux efforts déployés pour atteindre la conformité ont considérablement varié d'une organisation à l'autre des SI. Des membres du personnel se demandaient même si la directive du SM était ou non en vigueur puisque la date d'expiration mentionnée était dépassée et qu'aucune mise à jour n'a été publiée. Il y avait également une certaine insatisfaction au sujet du contenu de la directive, quelques membres du personnel étant d'avis qu'on n'avait pas tenu compte de leur point de vue lors de l'élaboration de la directive.

L'incidence sur les ressources de la mise en œuvre des consignes de sécurité n'a pas été évaluée avant la publication de la directive. Les gestionnaires opérationnels ont manifesté beaucoup de frustration pour avoir été chargés de la responsabilité de la mise en œuvre des directives sans ressources supplémentaires et sans instructions sur les modalités de mise en œuvre. Des unités de l'administration centrale et des bureaux régionaux procèdent séparément à cette évaluation et s'efforcent d'élaborer des stratégies destinées à obtenir les ressources nécessaires.

ANNEXE A - RECOMMANDATIONS DU JURY DU CORONER, ENGAGEMENTS DU MINISTÈRE ET RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Recommandation	Engagement pris le 28 juillet 1997	Résultat de la vérification
1. Une personne devrait être responsable de tous les projets réalisés sur un même chantier de construction.	Il s'agira d'un gestionnaire principal de projet qui coordonnera les différentes tâches à réaliser.	Réalisation en cours
2. Tous les plans doivent être mis à la disposition des employeurs, sur le chantier, avant le début des travaux.	Dans son nouvel énoncé de politique sur la construction et dans son code de pratique, TPSGC reproduira une directive pour que les plans puissent être inspectés par tous les employés du gouvernement fédéral, par les entrepreneurs et par les experts-conseils avant et pendant tous les travaux de construction.	Réalisation en cours
3. Il faut obtenir l'approbation du concepteur avant de remplacer des matériaux ou des plans désignés. Une note à cet égard devrait être inscrite dans les dessins.	Le Ministère propose d'obliger les entrepreneurs, dans le contrat, à demander l'approbation du Ministère ou de son expert-conseil avant d'apporter les changements que l'entrepreneur propose.	Réalisation terminée
4. Toute structure au-dessous du niveau du sol qui est ajoutée au mur existant doit être solidement ancrée au mur et bien appuyée par-dessous.	L'ancrage des structures en béton ajoutées aux murs existants pourrait exercer sur la structure de l'immeuble des contraintes non prévues lors de la conception initiale. Le Ministère préfère que le poids des structures ajoutées soit appuyé par-dessous, conformément à la recommandation du jury concernant l'appui solide en dessous de la structure.	Réalisation terminée
5. Pour les chantiers de construction du gouvernement fédéral, TPSGC accepte volontairement de se conformer au règlement relatif à la santé et à la sécurité au travail de la province compétente et de permettre aux inspecteurs de la sécurité de la province concernée d'y exercer leurs activités.	Le Ministère a fait parvenir une lettre aux ministères du travail des provinces et des territoires, afin de leur exposer un programme intergouvernemental en matière de construction et de santé, et de procéder à la mise en œuvre de celui-ci. De plus, le Ministère a rencontré les représentants principaux de l'industrie, y compris le comité patronal-syndical de santé et sécurité de la région d'Ottawa, lequel regroupe des représentants de l'Association ontarienne de la sécurité dans la construction, des cadres supérieurs des organismes du travail et de la sécurité dans la construction des provinces et des territoires, à l'exception de l'Î.-P.-É., et des représentants de l'association de la sécurité dans la construction de la Nouvelle-Écosse et d'autres organismes compétents. Conformément au protocole d'entente préliminaire qui est actuellement rédigé, les inspecteurs de la sécurité des provinces et des territoires pourront exercer leurs activités sur les	Réalisation en cours

	chantiers de construction du gouvernement fédéral.	
6. Les gestionnaires de projet devraient tenir une séance d'orientation et de sécurité avant l'exécution de tout projet.	Des programmes de formation sont actuellement en cours, et une séance a déjà eu lieu. Il sera souligné, dans la nouvelle politique et dans les nouvelles procédures de TPSGC, que les gestionnaires de projet, entrepreneurs, sous-traitants, consultants, etc. doivent être mis au courant des consignes de sécurité pertinentes.	Réalisation en cours
7. Le responsable de la conception d'une structure devrait dresser une liste de vérification, afin de veiller à ce que les inspections nécessaires soient réalisées au fur et à mesure de l'avancement des travaux, et non à la fin de ceux-ci.	Les consultants en architecture et en génie dont l'État retient les services s'engagent à fournir des services d'examen sur place durant l'exécution des travaux, afin de déterminer si les travaux de construction réalisés sont conformes à la portée générale du contrat. S'il y a doute quant à la capacité, dans le cadre de la prestation des services d'examen sur place, d'assurer l'inspection des travaux de construction selon le degré requis, le Ministère examinera la possibilité de demander au consultant de fournir des services supplémentaires d'examen sur place ou de recourir à un agent de santé et de sécurité ou à un délégué du maître d'ouvrage, qui fournira ces services.	Réalisation en cours
8. Les travailleurs doivent être informés qu'ils ont le droit de refuser d'exécuter des travaux dangereux, au moment de leur embauche et au début de chaque projet. Cette information devrait leur être transmise par l'employeur ou par le gestionnaire de projet.	Cette recommandation sera mise en application dans le cadre de la nouvelle politique et des nouvelles procédures du Ministère.	Réalisation en cours
9. Les travailleurs de la construction devraient obligatoirement assister de façon périodique à des réunions de santé et de sécurité.	Le Ministère a l'intention d'appliquer cette recommandation par l'entremise de programmes de formation offerts par les associations de construction des provinces et des territoires. Par conséquent, des cours spéciaux et généraux se rapportant aux travaux seront donnés avant le début des travaux, et des mises à jour seront faites au besoin durant les travaux de construction.	Réalisation en cours
10. Pour chaque chantier de construction du gouvernement fédéral, il faudrait nommer un agent fédéral de la sécurité qui travaillerait en collaboration avec un agent provincial de la sécurité.	La Direction générale du travail, Développement des ressources humaines Canada, ne dispose malheureusement pas des effectifs nécessaires pour pouvoir mettre cette recommandation en œuvre. Cependant, avec l'accroissement de la formation à l'intention des fonctionnaires fédéraux, on prévoit que les intéressés seront davantage sensibilisés aux responsabilités et aux obligations concernant l'exercice d'une diligence raisonnable sur les chantiers de construction du gouvernement fédéral.	Réalisation en cours