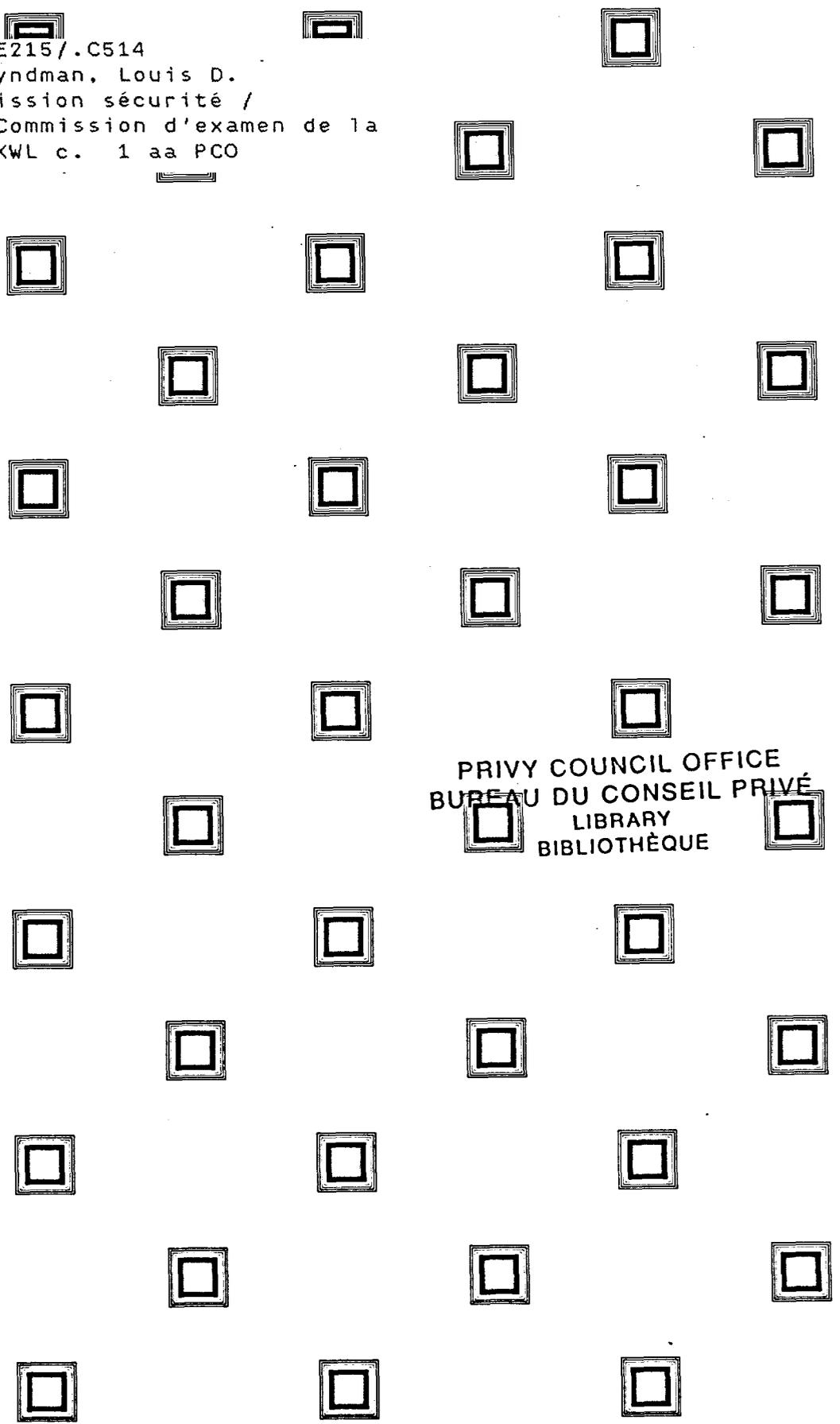


**Commission d'examen
de la Loi
sur le Bureau canadien
d'enquête sur les
accidents de transport
et de la sécurité
des transports**

**Mission
sécurité**

HE215/.C514
Hyndman, Louis D.
Mission sécurité /
Commission d'examen de la
AXWL c. 1 aa PCO

PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE





ACCESS CODE
CODE D'ACCÈS AXWL

COPY / ISSUE
EXEMPLAIRE /
NUMÉRO c.1

**Commission d'examen
de la Loi
sur le Bureau canadien
d'enquête sur les
accidents de transport
et de la sécurité
des transports**

PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE

**Mission
sécurité**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994
Imprimé au Canada
Tous droits réservés

N° de catalogue MAS CP32-60/1994-F
ISBN 0-660-94471-5

Published also in English under the title: *Advancing Safety*

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires ou par la poste auprès du :
Groupe Communication Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Commission d'examen de la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports
Mission sécurité

Publié aussi en anglais sous le titre : *Advancing Safety*.
Comprend des références bibliographiques
ISBN 0-660-94471-5

1. Canada. Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports. 2. Bureau de la sécurité des transports du Canada. 3. Transport — Canada — Accidents — Enquêtes. 4. Transport — Sécurité — Règlements — Canada. 5. Transport — Politique gouvernementale — Canada. I. Titre.

HE215.C514 1994

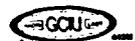
343.7109'3

C94-900161-9

Nous avons veillé à mentionner le nom des détenteurs des droits d'auteur touchant les œuvres citées dans le texte, y compris les tableaux et figures.

La Commission d'examen de la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports tient à remercier sincèrement :

- le Bureau du Conseil privé, Direction des services ministériels, et tout particulièrement Hélène Langlois, Coordinatrice des commissions
- le Secrétariat d'État du Canada, Service d'interprétation des conférences
- Conseils et Vérifications Canada
- le Groupe Communication Canada, Services d'imprimerie



Canadian Transportation
Accident Investigation and
Safety Board Act
Review Commission



Commission d'examen de la Loi sur le
Bureau canadien d'enquête sur les
accidents de transport et de la
sécurité des transports

**AU PRÉSIDENT
DU CONSEIL PRIVÉ DE LA REINE POUR LE CANADA**

Monsieur le ministre,

Nous, les Commissaires, nommés par le décret C.P. 1993-165 daté du 29 janvier, 1993, avons l'honneur, en vertu du paragraphe 63 de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, de vous présenter le rapport de la Commission d'examen de la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports.

Le président,

Louis D. Hyndman, c.p., c.r.

Johanne Gauthier
Commissaire

Warren E. Everson
Commissaire

janvier 1994

P.O. Box 1793, Station "B" C.P. 1793, Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 5R5 Ottawa, Canada K1P 5R5

(613) 952-6464 FAX: (613) 952-6179



Table des matières

MESSAGE DES COMMISSAIRES	xi
SYNOPSIS	xiii
INTRODUCTION	xix
CHAPITRE UN — RÉTROSPECTIVE ET CONTEXTE	1
Thèmes historiques ayant influé sur la conception du Bureau	3
Pourquoi un BSTC multimodal?	4
Pourquoi un BSTC indépendant?	5
Les leçons de Gander	5
Le Bureau aujourd'hui	10
Taille	10
Fonctions	10
Pouvoirs	11
Produits	11
Les contraintes internationales	13
Rail	13
Pipelines	13
Eau	13
Air	14
Les enquêtes dans d'autres pays	15
CHAPITRE DEUX — ÉVALUATION DU BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA	21
Introduction — critères d'évaluation	23
Structure et budget	24
Structure du BSTC	24
Comparaison des structures respectives du BSTC et du BCSA	29
Ressources du BSTC	31
Personnel	31
L'évaluation de la Commission	33



Enquêtes sur les accidents — nombre et coût	38
Rail	38
Pipelines	39
Eau	39
Air	40
Route	40
Enquêtes et coûts	43
Gestion du risque	45
Le Système de classification des événements et des interventions	45
Matrice de classification du SCÉI	45
Application actuelle du SCÉI	47
Révision des décisions initiales sur les niveaux d'intervention	47
Incohérences dans l'application du Système	49
Publication des niveaux de classification et d'intervention	52
Produits et processus	52
Description des rapports	53
Description du processus	55
Délais de production et diffusion des rapports	59
Qualité des rapports sur les accidents	67
Observations sur les évaluations des experts	68
Efficacité des processus du BSTC	76
Résumé des conclusions	79
Le processus de recommandation	79
Le processus actuel	79
Efficacité des recommandations du BSTC	84
Autres produits	85
Analyse	88
Études de sécurité et analyse de la sécurité	89
Données requises et analyse de la sécurité	91
Rapports confidentiels sur la sécurité	94
Enquêtes publiques	94
Cadre statutaire et réglementaire	94
Notre évaluation de la situation actuelle	96
Problématique	101
Rôle du Bureau	101
Rapports sur les accidents	103
Élaboration de politiques	104
Réglementation	105
Coordination avec d'autres organismes	105
Profil public	106
Buts et objectifs — Évaluation du rendement et réactions	106

Relations avec d'autres organismes	109
Observateurs ministériels	109
Protocoles d'entente	110
État de préparation	118
Préparation à un accident grave	118
Préparation à un événement très médiatisé	120
Évaluation globale de l'organisme	123
CHAPITRE TROIS — LÉGISLATION ET POLITIQUE	135
Introduction	137
La liberté, pas l'isolement	138
Un Bureau multimodal	142
Compétence	147
Pipelines	147
Transport routier fédéral	149
Navigation de plaisance	150
Compétence géographique	152
Conclusions, facteurs et responsabilités	156
Contribution des parties extérieures	161
De l'observation à la participation	161
L'équité envers les parties intéressées	163
Protection des renseignements	169
Les règles actuelles	169
Une solution réaliste	172
Pouvoirs d'enquête	177
Du prototype au modèle achevé	178
Le Bureau et la Loi	179
Le Bureau passif	180
Un autre modèle	182
Composition	182
Les relations Bureau-personnel	183
Vers un Bureau gestionnaire	186
Défense de l'intérêt public	187
Des facteurs moins tangibles	190
Vers une culture spécifique	190
Confiance du public	191
CHAPITRE QUATRE — PLAN DE MISE EN OEUVRE	201



ANNEXES	207
Annexe 1 — Un modèle de rationalisation de la production des rapports du BSTC	209
Annexe 2 — Description des études et des rapports de recherche commandés par la Commission — Études techniques	215
Annexe 3 — Description des études commandées par la Commission — Études juridiques	221
Annexe 4 — Questionnaire d'évaluation par les experts	226
Annexe 5 — Lettre du 3 février 1988 de John Sopinka, c.r., au ministre des Transports	229
Annexe 6 — Exemple de formule d'entente et d'engagement	250
Annexe 7 — Modifications au Règlement de la <i>Loi sur le BCEATST</i> proposées par les parties prenantes	252
GLOSSAIRE	255
LISTE DES SIGLES	259
DÉCRET	261
INTERVENANTS	265
LISTE DES MEMBRES DU PERSONNEL	267
EXPERTS — CONSEILS ET COLLABORATEURS	269

LÉGENDE

Dans le présent rapport, les symboles suivants, apparaissant au-dessus des recommandations, indiquent par qui les mesures requises sont à prendre:



— président du BSTC



— membres du Bureau du BSTC



— président du Conseil privé/Parlement

TABLEAUX

Tableau 1 — Enquêtes sur les accidents — thèmes récurrents	6
Tableau 2 — Mécanismes d'enquête sur les accidents dans certains pays	16
Tableau 3 — Personnel du BSTC : administration centrale et bureaux locaux (1993-1994)	26
Tableau 4 — Effectif des bureaux régionaux	27
Tableau 5 — Affectations budgétaires du BSTC — mars 1990	32
Tableau 6 — Personnel du BSTC (années-personnes)	33
Tableau 7 — Estimation de l'affectation des ressources du BSTC	41
Tableau 8 — Coût moyen des enquêtes par événement et par mode	41
Tableau 9 — Matrice actuelle des niveaux de classification des événements et des interventions	46
Tableau 10 — Processus de production des rapports du BSTC	54
Tableau 11 — Comparaison de la réaction du BSTC et de celle de l'exploitant concernant un déraillement en 1990	58
Tableau 12 — Incidence des avis des parties intéressées	75
Tableau 13 — Avis de sécurité et lettres d'information sur la sécurité du BSTC 1991-1993	85
Tableau 14 — Plan de mise en oeuvre de nos recommandations	205
Tableau 15 — Un nouveau processus de rapport prenant 8 à 12 mois	213

FIGURES

Figure 1 — Structure du BSTC en 1993	25
Figure 2 — Haute direction du BCSCA en 1989-1990	30
Figure 3 — Haute direction du BSTC en 1993-1994	30
Figure 4 — Niveau de l'activité d'enquête avant et après la création du BSTC	42
Figure 5 — Délais de production des rapports : notre échantillon et les nouveaux objectifs du BSTC	60
CARTE — Distribution géographique du personnel du BSTC	28



Message des commissaires

ENTREPRENDRE CET EXAMEN de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, adoptée en 1989, a été pour nous tout à la fois un privilège et une expérience enrichissante.

Avec cette *Loi*, le Parlement a mis en place ce qui était essentiellement un prototype, le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (BCEATST). Celui-ci regroupait, pour la première fois au Canada, la fonction d'enquête sur les accidents dans les quatre modes de transport. La *Loi* réaffirmait également l'indépendance du Bureau dans l'exercice de ses attributions.

Aux fins de notre examen, nous avons décidé de veiller à n'être les porte-parole d'aucun mode de transport, d'aucune région ni d'aucun groupe. Notre objectif était de recueillir des renseignements, d'évaluer des études et d'examiner des mémoires avec le plus de sérieux et d'objectivité possible, et de toujours conserver un grain de scepticisme, même face aux témoignages apparemment les plus convaincants.

Pour ce qui est du ton de notre rapport, il nous a semblé primordial de nous exprimer avec franchise et sans détours sur une question aussi importante que la sécurité des transports si nous voulons vraiment que le Canada se dote du meilleur système de sécurité et d'enquête au monde.

Nous nous sommes rendus dans toutes les régions du pays, individuellement ou en groupe. Nous avons recueilli les témoignages de douzaines de personnes et d'organisations concernées par les enquêtes sur les accidents et par les questions de sécurité, notamment des représentants d'entreprises grandes ou petites, de gouvernements, de syndicats et de groupes de citoyens, ainsi que bon nombre de particuliers. Tous nous ont fourni des renseignements ou avis précieux qui ont nourri notre réflexion.

Nous avons organisé nos consultations de manière à pousser le plus loin possible nos analyses, bref, à aller au fond des choses. Nous avons pesé chaque opinion avec beaucoup d'attention. Certes, ceux qui se sont adressés à nous n'ont pas tous réussi à nous convaincre, mais nous espérons que tous ont au moins le sentiment d'avoir eu une chance honnête de le faire.

En évaluant ce qui était alors, et reste encore aujourd'hui à maints égards, une expérience tout à fait originale, nous avons constaté, dans bien des domaines, que le législateur avait pris, en 1989, les bonnes décisions. Dans certains d'eux, cependant, la mise en oeuvre de la *Loi* n'a pas donné les résultats que le législateur avait

à notre avis espérés. Dans d'autres encore, c'est la Loi elle-même qu'il faudra modifier si nous voulons garantir l'excellence de notre système de sécurité et d'enquête sur les accidents bien après le début du prochain siècle.

Là où la Loi s'est avérée efficace, nous le disons. Là où elle devrait être améliorée, nous formulons des recommandations en précisant à chaque fois qui, à notre avis, devrait en assumer la responsabilité. Nous sommes heureux de constater que le Bureau a organisé récemment un exercice multimodal de réaction aux catastrophes, préparé un document de réflexion sur les enquêtes publiques, et pris contact pour la première fois avec un certain nombre de parties prenantes. Nous avons la conviction que cette volonté patente d'ouverture à la réforme, au changement et à l'amélioration ne se démentira pas face à nos recommandations.

Nous n'aurions pu nous acquitter de notre tâche sans les nombreuses communications orales et écrites, et généralement mûrement réfléchies, qui nous ont été adressées pendant nos consultations. Nous sommes reconnaissants aux auteurs des milliers d'heures qu'ils ont collectivement consacrées à la préparation de ces mémoires.

Nous avons été sensibles à l'aide que nous a accordée le président du Bureau de la sécurité des transports du Canada, M. John Stants, et au temps qu'il a bien voulu nous consacrer, avec ses collègues. Il est rare qu'un organisme soit examiné à la loupe comme le sien l'a été, mais c'est ce que nous devons faire pour nous acquitter de notre mandat. Nous sommes particulièrement reconnaissants au Bureau, à son directeur exécutif, à ses cadres et à ses employés d'avoir toujours répondu avec générosité à nos incessantes demandes de renseignements à puiser dans les archives. Ils nous ont grandement facilité la tâche. Nous tenons aussi à remercier le personnel régional que nous avons rencontré dans cinq villes du Canada et qui nous a éclairé sur bien des points. Nous voulons exprimer notre gratitude à Transports Canada, qui a toujours répondu à nos requêtes et qui nous a aidés dans notre tâche pendant toute l'année. Nous remercions enfin les autres ministères et organismes fédéraux qui ont contribué à notre travail.

Plusieurs gouvernements provinciaux ont pris la peine de nous communiquer leur analyse des options politiques disponibles.

Nous n'aurions pu produire notre rapport final sans les efforts constants et remarquables de notre personnel. Sous l'autorité de notre directeur exécutif, Ted Wallace, une équipe d'experts en sécurité, en droit, en économie, en recherche et en administration des transports a travaillé avec diligence pour appuyer nos efforts. Nous les remercions sincèrement d'avoir mis leurs talents à notre disposition et de nous avoir donné de nombreux conseils. Cependant, nous les commissaires sommes seuls responsables des recommandations formulées dans ce rapport.

Synopsis

CE RAPPORT FAIT SUITE À NOTRE EXAMEN des trois premières années d'application de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (Loi sur le BCEATST)*, conformément aux dispositions de son article 63. Nous avons interprété largement notre mandat en considérant qu'il nous appartenait d'évaluer l'incidence sur la sécurité non seulement de la Loi elle-même, mais aussi de l'organisme créé pour l'appliquer, le Bureau de la sécurité des transports du Canada (BSTC).

Nous avons abordé notre tâche de deux points de vue. D'un point de vue opérationnel, pour examiner l'organisation, les processus et les produits actuels du BSTC, mais aussi d'un point de vue plus théorique pour examiner en détail les fondements juridiques et philosophiques de la Loi.

Nous avons recueilli les avis et opinions de nombreuses parties prenantes de tout le pays, et nous avons pris bonne note de leurs préoccupations. Ensuite, nous avons commandé plusieurs études techniques et juridiques pour creuser les questions qui avaient été portées à notre attention. Par souci d'impartialité, nous avons recruté plusieurs experts indépendants pour examiner un échantillon des rapports d'accidents du BSTC.

Bien que nous ayons constaté que l'organisme est tout à fait compétent dans bien des domaines, il nous est apparu aussi que son efficacité est souvent entravée par ses structures et processus actuels. En fin de compte, nous sommes d'avis que l'organisme jouit d'un excellent potentiel, mais qu'il est desservi par les méthodes de travail et la « culture » qui y ont cours actuellement. Il s'est doté d'un processus inutilement long d'élaboration de ses rapports et de ses recommandations de sécurité, caractérisé par un certain nombre de barrières qu'il s'est imposées à lui-même, notamment la quasi-interdiction pour les membres de son Bureau d'avoir des contacts avec des personnes ayant un intérêt direct dans les enquêtes sur les accidents, et l'isolement général par rapport au monde du transport.

Nous avons aussi appris que le BSTC, lors de sa création, avait reçu en héritage la structure de l'un de ses principaux prédécesseurs, le Bureau canadien de la sécurité aérienne, dont il n'a pas vraiment réussi à s'émanciper. Nous avons ainsi constaté que le mode air domine de nombreux aspects des activités du BSTC, tant sur le plan du personnel que sur celui des procédures, au détriment de l'épanouissement de l'organisme vraiment multimodal qu'envisageait le législateur.

Nous résumons ici nos constatations et conclusions sur les grandes orientations incorporées dans la Loi et sur la manière dont elles ont été interprétées par le Bureau et par son personnel.

Indépendance

Le législateur a tenu à rendre le BSTC indépendant afin qu'il puisse éventuellement s'opposer à l'autorité réglementaire mais, avons-nous constaté, il n'a encore jamais fait pleinement usage de ce pouvoir pour exprimer avec vigueur des avis sur l'efficacité de l'appareil gouvernemental. Au lieu de voir dans son indépendance statutaire le moyen d'éviter les conflits d'intérêts, le BSTC a érigé des barrières entre lui-même et l'industrie des transports, et entre ses membres et son personnel d'enquête. Pour nous, l'indépendance ne doit pas être une contrainte, mais une opportunité. La réticence du BSTC à faire appel aux ressources et aux connaissances de l'industrie, et à partager l'information, entrave son efficacité.

L'une des caractéristiques remarquables des enquêtes sur les accidents de transport est que les parties qui en font l'objet y contribuent volontairement, ce qui est loin d'être le cas des autres types d'enquêtes et fait bien ressortir l'objectif de cette activité : prévenir d'autres accidents.

La *Loi sur le BCEATST* reconnaît la contribution que des parties extérieures peuvent apporter aux enquêtes du Bureau, en l'autorisant à leur accorder le statut d'observateur. Pour obtenir ce statut, on doit être soit le représentant accrédité d'un gouvernement étranger, soit le représentant d'un ministre fédéral, soit avoir un intérêt direct dans l'enquête et être en mesure de contribuer à la recherche des causes et des leçons de sécurité.

Nous recommandons au BSTC d'être moins parcimonieux dans l'octroi du statut d'observateur aux parties extérieures. Nous croyons qu'il devrait faire meilleur usage des connaissances de ces observateurs en assurant leur participation accrue aux enquêtes, sous la direction et le contrôle de l'enquêteur en chef.

Nous nous interrogeons sur l'interprétation de la compétence «exclusive» des directeurs d'enquête du BSTC quant à la conduite des enquêtes. Cette exclusivité s'applique-t-elle au contrôle du lieu de l'accident mais pas au contrôle des informations communiquées au Bureau? Il importe selon nous d'éliminer cette confusion et de rendre le Bureau plus efficace, en rayant simplement ce mot de la Loi et en exprimant clairement l'intention du législateur. La structure hiérarchique interne du Bureau devrait être déterminée par celui-ci et non par un texte de loi.

La partie de la *Loi sur le BCEATST* qui a sans doute le plus retenu l'attention et suscité le plus de commentaires est celle qui concerne l'envoi des projets de rapport sur les accidents à toute personne que le Bureau «estime directement intéressée par ses conclusions» (les PI). De toutes parts nous avons entendu des plaintes sur la lourdeur de ce processus. Nous exhortons donc le Bureau à rationaliser tout le processus des PI en élaborant un nouveau système plus ouvert, permettant une interaction accrue entre le Bureau et les PI. Cela peut se faire sans modifier la Loi.

Confidentialité

L'objectif central des enquêtes sur les accidents est de trouver et de corriger les carences en matière de sécurité. Comme les défaillances humaines jouent souvent un rôle dans les accidents, des tensions naissent inévitablement entre la nécessité d'obtenir toute la vérité pour éviter d'autres accidents et la crainte des parties concernées qu'elles ne soient tenues responsables si elles révèlent des faits relatifs à des erreurs éventuelles de leur part.

La législateur a tenté d'atténuer ces tensions en indiquant clairement que les conclusions du Bureau ne doivent pas servir à désigner des coupables ou à déterminer des responsabilités. Il a également choisi d'établir un ensemble complexe de règles sur la manière dont le BSTC et d'autres peuvent utiliser les renseignements recueillis par l'organisme.

Les règles formulées dans la *Loi sur le BCEATST* en matière de protection des renseignements reposent sur l'idée qu'un certain degré de confidentialité est nécessaire pour permettre aux enquêteurs d'obtenir toute la vérité. Ces facteurs ont cependant entraîné l'élaboration d'un labyrinthe de règles qui se chevauchent et sont truffées d'exceptions. En conséquence, il est largement illusoire dans le contexte actuel de promettre aux témoins que leurs déclarations resteront confidentielles. Il existe suffisamment de moyens pour obtenir des renseignements aux fins de l'exécution des lois et des règlements sans qu'il soit nécessaire de prévoir des exceptions à la «protection» prévue par la Loi. On ne renforce pas la sécurité en enfermant l'information dans le carcan de la confidentialité.

La protection juridique la plus importante pour les témoins n'est pas d'assurer le secret de leurs témoignages mais d'empêcher qu'ils ne soient utilisés contre eux ou contre leur employeur. Ce qu'il faut, c'est une véritable protection, pas le secret. En conséquence, nous recommandons de modifier les règles de confidentialité contenues dans la Loi. Les témoins devraient être assurés que les informations qu'ils communiquent ne serviront pas à des fins judiciaires ou disciplinaires. De même, les connaissances expertes du personnel du BSTC ne devraient pas être mises au service de plaideurs privés.

Multimodalité

Le législateur a vu dans l'intégration modale une méthode permettant de reconnaître que tous les modes de transport doivent être traités à égalité, et que le partage efficace de l'expérience et des ressources techniques entre les divers modes rehausserait l'efficacité des enquêtes sur les accidents et des analyses de sécurité.



La capacité d'orienter ses ressources limitées vers les secteurs où elles sont le plus nécessaires est absolument essentielle pour un BSTC adulte. Nous invitons donc l'organisme à avoir recours aux principes fondamentaux de la gestion du risque. À cette fin, nous croyons que le Système de classification des événements et des interventions pourrait être amélioré pour devenir un outil de gestion hautement efficace. Le concept de l'intégration modale, comme l'envisageait le législateur, offre un potentiel considérable mais le BSTC n'a pas encore parvenu à le réaliser.

Compétence

Le BSTC doit détenir et exercer des pouvoirs géographiques et fonctionnels suffisants, tout en respectant les juridictions provinciales ou autres et en autorisant les autres organismes concernés à faire enquête sur les accidents pour leurs objectifs particuliers. Nous convenons qu'il y a là un risque de conflit et avons recherché les causes de cette délimitation imprécise ou contestée des champs de compétence du BSTC. Nous estimons que bon nombre de ces questions pourraient être résolues par l'usage accru de protocoles d'entente, dont le BSTC n'avait signé encore qu'un seul au 1^{er} décembre 1993.

Étant donné l'intention du législateur de rehausser la confiance dans la sécurité de tout le système de transport, il est surprenant de constater que le BSTC n'a pas le pouvoir de faire enquête sur les accidents de la route et qu'il a choisi de ne pas faire enquête sur les accidents de nautisme — deux domaines caractérisés à la fois par des risques relatifs élevés et par un intérêt considérable dans la population. Nous nous sommes également penchés sur le fait que le BSTC et l'Office national de l'énergie ont tous deux le mandat de faire enquête sur les accidents de pipelines, et nous avons conclu qu'il convient de préserver la compétence du BSTC à cet égard.

Nous estimons que la compétence géographique du BSTC est définie de manière trop restreinte dans la Loi. Par exemple, le BSTC ne jouit pas du plein pouvoir statutaire de faire enquête sur les accidents survenant à bord de navires battant pavillon étranger qui n'oeuvrent pas dans l'industrie du pétrole extracôtier, à moins que ces accidents ne surviennent dans la zone territoriale de 12 milles.

Le législateur a invité l'organisme à harmoniser ses procédures avec les normes internationales. Dans certains cas, on trouve dans la *Loi sur le BCEATST* des règles qui sont propres au Canada. Dans l'ensemble, cependant, nous appelons le BSTC à faire en sorte que ses bases de données et son système de rapports lui permettent d'exprimer ses conclusions et de communiquer ses informations de manière compatible avec les normes internationales.

Élargir le rôle du Bureau

Suite à notre examen des trois premières années d'activité du BSTC, nous suggérons au Bureau plusieurs mesures qui lui permettront d'améliorer son image publique, d'établir plus de relations avec le monde des transports et, de manière générale, d'exercer les fonctions que le Parlement lui a confiées avec beaucoup plus d'assurance. Nous l'invitons à faire preuve de plus d'autorité et d'initiative. Une plus grande visibilité publique sera le catalyseur de l'évolution future du Bureau. Il devrait se doter d'un ensemble de politiques plus complet et veiller à ce qu'elles soient vraiment accessibles au public.

Les membres du Bureau devraient faire tout leur possible pour jouer un rôle réel dans l'encadrement de l'organisme et participer aux débats publics sur la sécurité des transports. L'indépendance du Bureau est pleinement garantie par la Loi, et elle sera renforcée par l'établissement de relations plus solides à la fois avec son propre personnel et avec le monde des transports.

Notre examen du processus de production des rapports du BSTC nous a convaincus que le Bureau rédige des rapports d'une prudence excessive, de crainte que ses conclusions ne servent à des parties extérieures à établir des responsabilités individuelles. Nombre de personnes du milieu des transports nous ont exprimé l'avis qu'il en résulte parfois des rapports de caractère trop général ou trop vague. Cette prudence est déplacée car le législateur a donné au Bureau tous les pouvoirs nécessaires pour divulguer ses conclusions et recommandations sans avoir à se préoccuper des spéculations d'autres parties en matière de responsabilité.

Nous concluons, de plus, qu'il est crucial pour le BSTC d'entreprendre une refonte radicale de son processus d'élaboration des rapports, afin de le rationaliser. Les rapports doivent être publiés beaucoup plus rapidement.

Comme les accidents de transport sont foncièrement imprévisibles, nous comprenons bien qu'un Bureau de cinq membres pourrait, dans certaines circonstances, être surchargé de travail. Nous sommes donc en faveur de la nomination de membres temporaires, au cas par cas.

Les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que leurs gouvernements soient beaucoup moins tentés de mettre sur pied des commissions royales ou d'enquêtes judiciaires au sujet des accidents de transport catastrophiques. Nous invitons instamment le Bureau à revoir les dispositions de son Règlement qui l'empêchent actuellement de faire un usage efficace des enquêtes publiques. En se donnant la possibilité de lancer des enquêtes publiques de formes diverses, le Bureau renforcera sa crédibilité et garantira au public que les leçons qui doivent être tirées en matière de sécurité le sont vraiment. En profitant de sa souplesse et en agissant avec plus de confiance en lui-même, un BSTC plus efficace rendra superflue la création de commissions d'enquête indépendantes.



Nous pensons que l'esprit du «professionnalisme tranquille» qui règne au BSTC a fait son temps. Nous concluons que le moment est venu pour le BSTC d'élargir sa mission pour ne plus être simplement un bon organisme technique mais devenir aussi un bon organisme public. Malgré les critiques formulées dans notre rapport, nous l'invitons à ne pas y réagir par un surcroît de prudence. Au contraire, c'est en faisant usage de la plénitude des pouvoirs consentis par le législateur et des compétences de son personnel qu'il parviendra à s'améliorer et à s'attaquer aux problèmes avec vigueur et flexibilité, dans le but ultime de faire progresser la sécurité des transports au Canada.

Introduction

EN CRÉANT EN 1989 le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports — que nous désignerons tout au long de ce rapport par son titre administratif de Bureau sur la sécurité des transports du Canada (BSTC) — le législateur voulait introduire la multimodalité dans le système canadien d'enquête sur les accidents de transport et réaffirmer son indépendance. Toutefois, en intégrant pour la première fois au Canada les services d'enquête de quatre modes différents, le BSTC était aussi, incontestablement, un organisme expérimental. Il n'est donc pas étonnant qu'il ait été confronté à de nombreux défis. Par exemple, les enquêtes formelles sur les accidents mortels dans le transport maritime, qui pouvaient autrefois entraîner la suspension d'un brevet de capitaine, devaient maintenant se faire sans évaluer les responsabilités.

Le législateur avait conscience que la création d'un organisme multimodal d'enquête sur les accidents pouvait aboutir à des résultats inattendus. Aussi décida-t-il qu'une commission d'examen indépendante scruterait le nouveau régime après trois années de fonctionnement¹.

Étant donné que le BSTC était et demeure un prototype, notre examen devait être à nos yeux une occasion de faire le point sur ce qui fonctionne bien et sur ce qui doit être amélioré. C'est seulement ainsi, pensons-nous, que nous pourrions contribuer à la mise en place de la meilleure structure et des meilleurs processus possibles pour garantir toujours mieux la sécurité globale des transports au Canada.

Personne, qu'il s'agisse de particuliers ou de groupes, ne devrait considérer que ce que nous avons appris pendant notre examen exhaustif du système, ou ce que nous recommandons pour améliorer le prototype, constitue une critique. Lorsqu'ils ont conçu le Bureau, le Parlement et le gouvernement avaient à leur disposition de nombreux plans différents. Certes, l'idée de créer un organisme multimodal d'enquête sur les accidents était déjà envisagée depuis quelque temps, mais le projet qui a finalement été retenu reflétait les choix du législateur et des décideurs face à la pression des événements d'alors. De ce fait, quand le nouveau Bureau est entré en fonction, il possédait déjà un certain bagage historique et entérinait une certaine philosophie des enquêtes sur les accidents. Certaines décisions, comme l'extension des responsabilités du Bureau aux pipelines et la fusion de plusieurs organisations existantes, ont exercé une influence profonde sur la manière dont celui-ci allait s'acquitter de ses attributions au sein de la nouvelle structure.

Là où nous recommandons des changements, des précisions ou de nouvelles fonctions, notre souci est uniquement d'améliorer le projet d'origine. À nos yeux, notre rôle est de collaborer avec le législateur et avec le Bureau lui-même pour

évaluer le plus honnêtement possible l'incidence globale sur la sécurité des transports de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (Loi sur le BCEATST)*, en oeuvrant de manière constructive avec eux pour améliorer le système. Lors de l'adoption de la Loi, le gouvernement avait pris ses décisions en fonction de circonstances bien précises. L'heure est maintenant venue de voir si ces décisions étaient les bonnes et de proposer éventuellement des correctifs.

Notre souci, qui était aussi celui du BSTC, a été de tirer des leçons pour l'avenir — pas de faire des reproches. Nous avons donc vu dans notre mandat l'occasion de réfléchir aux circonstances qui avaient mené à la création du BSTC, d'évaluer le rendement de celui-ci et de recommander des améliorations.

Nous examinons dans ce rapport le rendement du BSTC sous plusieurs angles. Certaines des données qui nous ont été communiquées nous portent à croire que le BSTC devrait améliorer son approche globale en matière de qualité. Il devrait aussi, nous le verrons, mieux définir ses politiques et tirer un meilleur parti des talents de ses membres. Dans le chapitre 2 du rapport, nous examinons la qualité des produits du BSTC et l'aptitude de celui-ci à réagir aux situations potentiellement catastrophiques.

Le chapitre 3 est consacré aux principes qui fondent la législation et à certains des concepts et des questions d'intérêt public en jeu.

Dans le chapitre 4, nous proposons un plan d'action destiné à toutes les parties concernées par la mise en oeuvre de nos recommandations.

En résumé, notre conclusion est que la structure fondamentale est saine mais que des aménagements s'imposent.

Dans les pages qui suivent, nous examinons les circonstances qui ont mené à la création du BSTC et nous évaluons l'incidence de ce dernier sur la sécurité, telle qu'on peut en juger d'après son rendement global. Nous estimons que les changements que nous recommandons permettront d'améliorer le système canadien de sécurité des transports.

Notre mandat et notre méthodologie

En nous confiant le vaste mandat «... de procéder à l'examen de l'application de la *Loi* afin d'évaluer ses effets sur la sécurité ... des transports»², le législateur nous donnait beaucoup de latitude pour recueillir toutes les informations dont nous aurions besoin.

Promouvoir la sécurité, au sens où nous l'entendons, consiste à réduire le risque de décès et blessures accidentels ou de dégâts causés à l'environnement. Dans cette définition, le risque est une quantité mesurable égale au produit de la fréquence des accidents et de la gravité de leurs suites.

Dès le départ, nous savions que des critères purement quantitatifs, comme des statistiques et des tendances en matière d'accidents, ne dévoileraient pas toute la réalité. Par exemple, il serait trompeur de croire que la sécurité des transports s'est améliorée simplement parce que le nombre d'accidents rapportés a diminué pendant les trois années d'existence du BSTC. En effet, d'autres causes pourraient expliquer une telle observation, par exemple une baisse d'activité dans certains modes de transport en raison de la récession, ou le fait que certains incidents mineurs ne seraient pas rapportés. Les facteurs en jeu sont si nombreux qu'il serait difficile d'établir une relation de cause à effet entre le travail du BSTC et les tendances statistiques.

Nous reconnaissons qu'il y a des limites à vouloir mesurer l'amélioration de la sécurité à l'aune du nombre d'accidents éventuels qui ne se sont pas produits. Nous croyons cependant, suite à nos consultations avec les parties prenantes et considérant les différentes méthodes analytiques utilisées durant nos recherches, que nous sommes parvenus à élaborer des succédanés raisonnables pour mesurer l'incidence du BSTC sur la sécurité des transports.

Afin d'obtenir l'avis de toutes les parties concernées, nous avons fait de la publicité dans les grands quotidiens de chaque province et territoire, ainsi que dans les journaux d'affaires nationaux. Nous avons écrit individuellement aux parties les plus directement touchées par la sécurité des transports pour solliciter leur opinion, initiative qui a été suivie d'appels téléphoniques. Nous avons reçu des mémoires de plus de 90 organisations représentant des transporteurs, des fabricants, des associations professionnelles, des syndicats, des gouvernements provinciaux, des entreprises privées, des groupes de citoyens et des organismes fédéraux, ainsi que de particuliers.

Outre les nombreuses réunions que nous avons tenues à Ottawa, nous avons sillonné le pays pendant quatre mois pour rencontrer de nombreux interlocuteurs à Vancouver, Calgary, Edmonton, Toronto, Montréal, Halifax et Saint-John's, afin de recueillir leurs avis et de discuter de leurs mémoires. Nous avons aussi invité des parties prenantes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest à s'adresser à nous par écrit. Finalement, nous avons conclu nos consultations à Ottawa en accueillant les représentants de près de 20 groupes supplémentaires. Nous avons saisi toutes les occasions qui nous étaient offertes pour discuter avec des Canadiens et Canadiennes s'exprimant en leur propre nom ou au nom de certaines organisations. En tout, près de 250 personnes nous ont ainsi exposé leur point de vue.

Afin d'obtenir une perspective historique appropriée, nous avons rencontré les auteurs des principaux rapports canadiens consacrés depuis dix ans aux enquêtes sur les accidents et à la sécurité des transports, dont la plupart sont d'éminents juristes ou des experts reconnus. Nous avons bénéficié des avis qu'ils ont exprimés avec franchise sur les principales questions en jeu et sur l'évolution de la situation depuis la publication de leurs rapports respectifs. On trouvera au tableau 1 (Enquêtes sur les accidents : Thèmes récurrents) la liste des enquêtes qu'ils ont réalisées.

Cela dit, pour bien comprendre comment est appliquée et gérée la *Loi sur le BCEATST*, il était crucial pour nous d'établir des rapports directs avec le Bureau et avec son personnel. Nous avons bénéficié d'une excellente coopération du Bureau et avons tenu des réunions et des conversations avec ses cinq membres pendant la durée de notre enquête. En outre, le personnel du BSTC, aussi bien au siège social que dans les bureaux régionaux, nous a continuellement donné les informations dont nous avons besoin sur diverses questions importantes.

Nous avons aussi commandé plusieurs études juridiques et techniques concernant directement notre mandat. Six études juridiques ont été réalisées pour nous. Quatre portaient sur la *Loi sur le BCEATST* envisagée dans le contexte des principales enquêtes récemment effectuées en matière de transport au Canada, de sa relation avec les autres textes législatifs pertinents, des problèmes identifiés dans le régime précédent, et des questions de droit résultant des choix politiques qui la fondent. Les deux autres portaient sur des questions internationales, à savoir les perspectives d'instauration de meilleurs processus d'enquête sur les accidents et de promotion de la sécurité dans le transport maritime et aérien à l'échelle mondiale. On trouvera à l'annexe 3 un aperçu de ces études juridiques.

Douze études techniques et quatre documents de discussion ont été rédigés pour la Commission. Au moyen d'entrevues et de questionnaires, des spécialistes ont recueilli et vérifié des données sur le travail et les produits du BSTC. En outre, onze experts de renom ont examiné pour nous les rapports du BSTC afin d'en évaluer la qualité, les conclusions et les recommandations, de manière objective et compétente. On trouvera à l'annexe 2 un aperçu de ces études techniques et documents de discussion.

Finalement, des recherches exhaustives ont été réalisées par le personnel même de la Commission sur divers sujets, notamment pour évaluer les enquêtes du BSTC et le processus d'élaboration de ses rapports. Des entrevues ont également été effectuées avec des employés du Bureau et avec des hauts fonctionnaires qui ont des contacts étroits avec lui.

NOTES

1. En vertu de l'article 63 de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, S.R.C. 1985, c. C-23.4, le gouverneur en conseil devait nommer en janvier 1993 une ou plusieurs personnes pour procéder à un examen exhaustif de l'application de la Loi, afin d'évaluer son efficacité sur la sécurité du transport aérien, maritime, ferroviaire et pipelinier. L'examen doit être achevé et un rapport soumis au Ministre au plus tard le 31 janvier 1994.
2. Voir le décret du 29 janvier 1993, reproduit à la fin de ce rapport.



CHAPITRE UN



Rétrospective et contexte



Thèmes historiques ayant influé sur la conception du Bureau

LA PREMIÈRE COMMISSION ROYALE créée après la Confédération portait sur des questions de transports¹; depuis lors, ces questions sont le sujet le plus fréquent des commissions d'enquête fédérales. La première enquête officielle consacrée à un accident de transport au Canada concernait le naufrage du *Empress of Ireland*, en 1914, dans lequel 1 012 personnes ont péri².

La démarche qui a finalement prévalu en matière d'enquête sur les accidents de transport et de promotion de la sécurité, lors de la création du BSTC, reflétait les résultats de deux catégories d'enquêtes. La première concerne l'examen général d'organismes spécifiques et de leurs fonctions³. La deuxième représente la réaction du gouvernement à des catastrophes particulières, comme le naufrage de la plate-forme de forage *Ocean Ranger* en 1982, l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, en Ontario, en 1989 ou la collision ferroviaire de Hinton, en Alberta, en 1986⁴.

En examinant les rapports antérieurs, nous avons constaté que certains grands thèmes revenaient constamment dans les délibérations de leurs auteurs, comme on le verra à la lecture du tableau 1 (Enquêtes sur les accidents : Thèmes récurrents) résumant leurs principales conclusions. Deux thèmes en particulier ont exercé une influence déterminante sur la conception du BSTC : le degré d'indépendance dont devrait jouir, par rapport à l'organisme de réglementation, la personne chargée de faire enquête sur un accident; et la manière dont l'organisme d'enquête devrait être conçu — organisme distinct pour chaque mode de transport, ou organisme unique pour tous les modes de transport régis par les autorités fédérales.

En 1972, le brigadier général H.A. McLearn concluait son rapport sur le système canadien d'enquête sur les accidents de transport et de promotion de la sécurité des transports en formulant la recommandation suivante :

... achèvement de toutes les étapes préliminaires requises pour préparer la loi portant création d'une commission indépendante d'enquête sur les accidents et de la sécurité, dans le but de mettre sur pied dans les deux ans une commission couvrant tous les modes de transport.⁵

Il a fallu près de 20 ans pour que cette recommandation soit appliquée, puisque c'est seulement en 1989 que le BSTC a été mis sur pied comme organisme indépendant et multimodal d'enquête sur les accidents. Un tel organisme était apparu beaucoup plus tôt aux États-Unis, lorsque le National Transportation Safety Board fut séparé du Département des Transports en 1974.

Après le dépôt d'un document de réflexion à la Chambre des communes, en 1977, un projet de loi fut présenté en 1979 dans le but de créer un organisme semblable au BSTC d'aujourd'hui. Ce fut la première de trois tentatives infructueuses

visant à mettre sur pied un organisme indépendant et multimodal d'enquête sur les accidents et d'analyse de la sécurité au Canada; comme dans les deux autres cas, le projet de loi disparut au Feuilleton de la Chambre des communes à cause d'élections fédérales. C'est finalement en 1989 que fut adopté le projet de loi C-2, *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*.

Pourquoi un BSTC multimodal?

Les avantages et inconvénients d'un régime multimodal d'enquête sur les accidents de transport ont fait l'objet de nombreux débats pendant la période allant du rapport McLearn jusqu'au dépôt du projet de loi sur le BCEATST. Le régime multimodal était loin d'être la solution préférée de toutes les parties. De fait, les professionnels des transports avaient tendance à considérer que leur mode de transport avait des caractéristiques particulières qui le rendaient impropre à un système d'enquête intégré. À leurs yeux, cette idée reposait sur une vision irréaliste du degré de similitude entre tous les modes de transport.

Quoi qu'il en soit, comme le montre le tableau 1, deux des études générales consacrées à la fonction globale d'enquête sur les accidents étaient parvenues à la même conclusion que McLearn en ce qui concerne l'adoption d'un système

multimodal. L'étude de M. Bernard Deschênes consacrée aux enquêtes sur les sinistres maritimes, en 1984, et une évaluation du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA), en 1987, avaient toutes deux recommandé l'adoption d'un régime intégré ou multimodal d'enquête sur les accidents et de promotion de la sécurité.

Malgré l'évolution historique de chaque mode de transport, et malgré les traditions et les intérêts acquis des organismes d'enquête distincts associés à l'organisme de réglementation de chaque mode, les forces favorables à un régime d'enquête intégré finirent par s'imposer pour la conception finale du nouveau BSTC en 1989. Le nouvel organisme combinait les fonctions d'enquête et les services connexes de tous les modes de transport réglementés à l'échelle fédérale (soit air, eau, pipelines et rail), sauf le transport routier extraprovincial.

Faut-il compter que, lorsque survient un accident, ceux qui établissent et appliquent les règlements vont se dire qu'ils ont gaffé, que le règlement est fautif ou du moins inefficace ou qu'ils ne l'ont pas appliqué correctement? En pareil cas, il y en a bien sûr qui se montrent à la hauteur et reconnaissent leur bévue. Mais la nature humaine étant ce qu'elle est, il y a danger latent d'un conflit d'intérêts quand ceux qui sont chargés de veiller à la sécurité sont en même temps enquêteurs.

Ross Belcher, député, secrétaire parlementaire du ministre des Transports, *Débats de la Chambre des communes*, 18 avril 1989

Pourquoi un BSTC indépendant ?

L'une des questions fondamentales soulevées lors du débat ayant mené à la création du BSTC concernait la nécessité d'éviter tout conflit d'intérêt, réel ou apparent. Cette question avait été soulevée par divers experts et lors de plusieurs enquêtes. Par exemple, les accidents maritimes faisaient l'objet d'enquêtes menées par un service de Transports Canada. Même le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) continuait de rendre compte au Parlement par le truchement du ministre des Transports. La question fondamentale consistait à savoir si un enquêteur relevant du contrôle administratif ou budgétaire du ministère responsable de la formulation et de la mise en application des règlements pouvait s'exprimer sans crainte sur la qualité et l'exécution de ces règlements.

Plusieurs commissions d'enquête avaient recommandé de créer un organisme d'enquête vraiment indépendant. Comme le montre le tableau 1, c'est au sujet de l'indépendance, jugée indispensable, de l'organisme d'enquête par rapport à l'organisme de réglementation que le consensus entre les diverses commissions était le plus évident. La cohérence des recommandations formulées en la matière finit par convaincre les décideurs qu'il était essentiel d'assurer l'indépendance du nouvel organisme pour en assurer l'efficacité.

Les leçons de Gander

Le 12 décembre 1985, un DC-8 exploité par la société Arrow Air s'écrasait au décollage à Gander (Terre-Neuve) entraînant la mort de 256 personnes. L'enquête menée par le BCSA fut non seulement la plus vaste de toute l'histoire du Bureau mais aussi la plus controversée. Un rapport provisoire fut produit en décembre 1987, mais le BCSA prit 34 mois avant de rendre publiques ses conclusions finales. À la fin du processus, la crédibilité du Bureau avait été tellement compromise par des querelles internes que celui-ci avait, à toutes fins pratiques, été détruit aux yeux du public.

Il nous est devenu évident pendant notre examen que les séquelles des luttes intestines du BCSA et les «leçons» tirées de cette expérience par les diverses parties ont longtemps causé des remous au sein du monde des transports et du BSTC.

Les problèmes existant au sein du BCSA se sont manifestés par des conflits entre les membres du Bureau et certains employés, et

... lorsqu'un organisme d'enquête fait partie d'un organisme de réglementation...

L'enquêteur risque ... de se voir confronté à des conflits d'intérêts en remplissant ses fonctions. La possibilité de tels conflits, à elle seule, assombrit la crédibilité du Bureau de la sécurité aérienne, qui perd alors de sa valeur aux yeux du public.

M. le juge Charles Dubin
(Commission d'enquête sur la
sécurité aérienne, 1981, p. 195)

Tableau 1

Enquêtes sur les accidents : Thèmes récurrents⁶			
	Indépendance (1)	Intégration modale et compétence (2)	Composition (3)
M. le juge Grange (Enquête ferroviaire de Mississauga — 1980)	Pas essentielle		
M. le juge Dubin (Enquête sur la sécurité aérienne — 1982)	Essentielle	Unimodale	Trois membres (mode aérien seulement)
M. Bernard Deschênes (Étude sur les sinistres maritimes — 1984)	Essentielle	Multimodale (air et eau)	Au moins trois membres (organisme provisoire en atten- dant loi multimodale)
M. le juge Hickman (Enquête sur <i>Ocean Ranger</i> — 1985)			
M. le juge Foisy (Collision ferroviaire de Hinton — 1986)	Essentielle		
Hickling Consultants (Évaluation du BCSA — 1987)	Essentielle	Multimodale	2-3 membres (air seulement)
M. John Sopinka* (Rapport au ministre sur le BCSA — 1988)	Essentielle		Limite de 5 membres
M. le juge Moshansky (Enquête sur l'accident aérien de Dryden — 1992)	Essentielle		

* M. le juge Sopinka a été nommé à la Cour suprême du Canada le 24 mai 1988.

Tableau 1

Enquêtes sur les accidents : Thèmes récurrents⁶

Pouvoirs des enquêteurs (4)	Réaction aux accidents : faire enquête sur tout ? (5)	Confidentialité (6)	Rôle des observateurs, participants et parties intéressées (7)	Trouver la cause ou les causes et facteurs (8)
Étendus				Cause immédiate identifiée
Étendus		Protéger les informateurs	Tendance à donner un statut aux participants	Cause
Étendus	Non	Protéger les informateurs	Tendance à donner un statut aux participants	Causes
				Cause immédiate identifiée
	Oui	Informations réservées au Bureau	Tendance à donner un statut aux observateurs/PI Tendance à donner un statut aux observateurs/PI	Causes
			Tendance à donner un statut aux participants	Causes

Des événements survenus récemment ont soulevé des doutes quant à la sécurité du transport aérien au Canada et à la crédibilité du Bureau canadien de la sécurité aérienne.

J'annonce aujourd'hui une série de mesures qui garantiront le maintien des normes de sécurité aérienne élevées auxquelles les Canadiens ont été habitués.

En premier lieu, j'ai demandé à un expert très distingué et impartial, en la personne de M. le juge Willard Estey, de passer en revue tout le dossier de l'enquête sur l'accident de Gander...

En deuxième lieu, j'annonce la nomination de M. le juge Virgil P. Moshansky, de la Cour du banc de la Reine de la province de l'Alberta, pour faire enquête sur l'accident de Dryden. Cette mesure vise à mettre cette enquête à l'écart de la controverse qui entoure le Bureau canadien de la sécurité aérienne...

Troisièmement, je me propose de saisir à nouveau le Parlement, dès la reprise de ses travaux, du projet de loi établissant un bureau multimodal d'enquête sur les accidents de transport...

*L'honorable Benoit Bouchard,
ministre des Transports,
29 mars 1989*

entre certains membres du Bureau et le président. Certes, de tels conflits n'étaient pas spécifiques à l'enquête de Gander, mais c'est à cette occasion qu'ils furent le plus vifs. Au bout du compte, incapables de s'entendre sur un rapport final, les neuf membres du Bureau se divisèrent, quatre rédigeant un rapport dissident où ils se dissociaient de l'avis majoritaire voulant que la cause probable de l'accident ait été l'accumulation de glace sur les ailes de l'avion.

La controverse persista lorsque le rapport du Bureau fut adressé au gouvernement. Des journalistes découvrirent que certains fonctionnaires de Transports Canada avaient continué de rédiger un «rapport technique» jetant le doute sur les conclusions du Bureau, que le Ministre avait déjà officiellement acceptées.

C'est dans ce contexte que se produisit l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, et l'on découvrit alors qu'un Avis aux navigants aériens destiné à les mettre en garde contre les risques d'accumulation de glace, suite à l'enquête de Gander, n'avait pas été reçu par le transporteur.

Le Ministre réagit à la crise qui s'ensuivit en prenant plusieurs mesures. Dans l'affaire de Gander, M. le juge Estey conclut que le dossier ne confirmait pas la thèse de l'accumulation de glace, mais aussi que rien ne permettait de penser qu'une autre enquête aurait plus de succès que la première. Le Ministre décida alors de clore le dossier.

Il est clair que le Parlement entreprit ses délibérations sur le projet de loi du BCEATST dans une atmosphère extrêmement tendue. Les termes employés par le ministre des Transports d'alors, M. Benoit

Bouchard, montrent clairement que le projet de loi était à ses yeux l'amorce d'une solution globale à un grave problème de crédibilité politique. Le projet de loi sur

le BCEATST (projet de loi C-2) fut le premier de la nouvelle législature, ce qui permet de penser qu'il constituait une priorité absolue pour le gouvernement de l'époque.

Selon nous, le concept d'un organisme indépendant et multimodal, qui avait mûri pendant les enquêtes successives menées depuis celle du brigadier général McLearn, passa à l'arrière-plan dans l'atmosphère de crise de 1989.

Au lieu de concevoir un tout nouvel organisme d'enquête, à partir de zéro, on proposa au Parlement un nouveau Bureau visant à remplacer une entité qui avait connu de sérieux troubles de fonctionnement. Il n'est donc pas étonnant que le législateur ait été plus soucieux de chercher des «solutions» aux problèmes du moment, modifiant ainsi sensiblement la vision antérieure de divers experts⁷.

Nous croyons que certains aspects du projet de loi étaient destinés à éviter les problèmes qu'avait connus le BCSCA. Par exemple, les méthodes du BSTC d'aujourd'hui semblent manifestement avoir été conçues en réponse aux problèmes de son prédécesseur. Parmi les dispositions de la Loi qui procédaient à nos yeux de cette motivation, mentionnons l'octroi aux directeurs des enquêtes du contrôle exclusif des enquêtes, et l'élargissement considérable des pouvoirs du président.

Outre ces particularités, nous estimons que le législateur s'est surtout efforcé d'assurer un équilibre difficile entre les pouvoirs du Bureau et ceux des enquêteurs, ce qui ne semble pas correspondre à l'idée d'un organisme dont le mandat ne comporte ni la détermination des responsabilités ni l'application de règles de procédure judiciaires.

Bon nombre de personnes consultées nous ont dit que l'élément le plus important de tout organisme efficace en la matière ne concerne ni la Loi ni la structure administrative, mais consiste simplement en la volonté de toutes les parties de collaborer de manière professionnelle. Aucun texte de loi ne saurait résoudre les problèmes qu'engendrent le refus du compromis et de la coopération.

La nouvelle loi a-t-elle permis d'éviter les problèmes du BCSCA? Notre réponse à cette question est négative, et nous ajoutons que la solution retenue en a créé de nouveaux.

Le Bureau aujourd'hui

PLUSIEURS ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX et bon nombre d'entreprises privées ont un rôle à jouer quand il y va de la sécurité des transports. Le rôle essentiel du BSTC, accompli essentiellement à l'occasion d'enquêtes sur les accidents, consiste à renforcer la sécurité du transport par eau, rail, pipeline et air. Le Bureau est entré en activité comme organisme public ministériel indépendant le 29 mars 1990, et son nom officiel a été raccourci en celui, plus clair, de Bureau de la sécurité des transports du Canada (BSTC), avec l'accord du Conseil du Trésor et conformément au Programme d'identité fédérale (PIF).

Le BSTC relève du Parlement par le truchement du président du Conseil privé. Son rapport annuel est déposé à la Chambre des communes puis transmis pour examen au comité parlementaire compétent.

Taille

Le BSTC a son siège social dans la Région de la capitale nationale et possède onze bureaux régionaux dispersés dans tout le pays, de Saint-John's à Vancouver. Le tableau 4 et la carte du chapitre 2 illustrent sa présence dans le pays.

Dans le budget des dépenses de 1993-1994, le BSTC s'est vu attribuer des crédits de 27,3 millions de dollars, et un effectif équivalent à 306 années-personnes. L'organigramme actuel du Bureau est représenté à la figure 2 du chapitre 2.

Fonctions

En vertu de la Loi, le Bureau compte au plus cinq membres à temps plein, qui sont tenus d'avoir collectivement une bonne connaissance des quatre modes de transport⁸. Les membres du Bureau sont nommés pour une période ne pouvant dépasser sept ans, sous réserve de reconduction, et l'un d'eux est désigné président par le gouverneur en conseil.

Les attributions et pouvoirs du président, des membres du Bureau et des directeurs des enquêtes sont fixés par la Loi. Le président, qui a la responsabilité exclusive de la gestion du personnel, des finances et des biens du Bureau, détient des pouvoirs équivalents à ceux d'un sous-ministre en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Il a notamment la responsabilité de répartir et de diriger le travail à la fois du personnel et des membres du Bureau. À quelques exceptions près, il peut déléguer une bonne partie des ces pouvoirs de direction au directeur exécutif du Bureau, qui assume le rôle de chef de l'administration.

Collectivement, les membres du Bureau ont la responsabilité d'adopter les règlements régissant la tenue de leurs réunions. Ils doivent également fixer les politiques générales et procédures relatives à la conduite des enquêtes, et spécifier tout

particulièrement quelles catégories d'accidents sont sujets à enquête. Leur principale fonction est de tirer des conclusions quant aux causes des accidents, d'identifier les carences en matière de sécurité, et de formuler des recommandations après avoir examiné les commentaires de toutes les parties intéressées⁹.

Chacun des trois directeurs d'enquête s'est vu octroyer le pouvoir exclusif, en vertu de la Loi, de diriger la tenue même des enquêtes. Ce pouvoir doit être exercé conformément aux politiques établies par le Bureau et il est assujéti au droit pour celui-ci de demander des enquêtes complémentaires s'il le juge nécessaire.

Pouvoirs

Le BSTC détient le pouvoir exclusif de faire enquête sur les accidents de transport, selon leur définition dans la Loi et dans le Règlement, afin de tirer des conclusions et de formuler des recommandations sur les causes et facteurs des accidents. Dès que le BSTC entame une enquête, aucun organisme autre que le ministère de la Défense nationale et la GRC ne peut commencer ou poursuivre une enquête semblable sur le même sujet. Le BSTC a toute latitude pour mener enquête sur un vaste éventail d'accidents de transport, pouvant aller aussi bien d'un accident mineur à une catastrophe nationale, dans l'intérêt ultime de renforcer la sécurité des transports. Il est de plus tout à fait libre de décider de la portée des enquêtes et de la manière dont elles seront menées. Il peut également se pencher sur toute situation ou circonstance risquant à son avis de mener à un accident.

Le mandat législatif du BSTC consiste uniquement à faire enquête et à formuler des recommandations. Le Bureau n'est pas un organisme quasi judiciaire ni un organisme de réglementation. Il n'est donc pas tenu de suivre rigoureusement les règles judiciaires de la preuve.

Le Bureau a été investi du pouvoir de décider si une enquête doit être publique ou non. Ses enquêteurs détiennent également certains pouvoirs de perquisition et de saisie, dans des limites spécifiques.

Nous reviendrons de manière plus détaillée sur le texte de la Loi dans le chapitre 3 de notre rapport.

Produits

Les produits du BSTC sont ses rapports, ses études et analyses de sécurité, et ses communications aux organismes de réglementation concernant d'éventuelles carences en matière de sécurité. Dans tous les cas, l'objectif doit être de renforcer la sécurité. Les recommandations du Bureau sont intégrées à ses rapports et s'adressent soit au ministre des Transports soit, dans le cas des pipelines, à l'Office national de l'énergie. Quand le Bureau adresse officiellement des recommandations à un ministre, celui-ci doit l'informer publiquement dans les 90 jours des suites données ou envisagées ou indiquer par écrit les raisons de son inaction.

12 MISSION SÉCURITÉ

Dans d'autres contextes que nous examinons plus loin, le BSTC peut attirer l'attention de l'organisme de réglementation sur des situations particulières, par le truchement d'avis de sécurité, de lettres d'information sur la sécurité et d'avis de danger. Dans les cas où il est peu probable que des mesures de sécurité doivent être prises, le Bureau peut se contenter de préparer une évaluation de l'accident, en décrivant simplement l'événement et ses circonstances. Dans les cas mineurs, il se contente de recueillir des données.

Nous examinons chacun de ces produits de manière plus détaillée au chapitre 2.

Les contraintes internationales

DIVERS FACTEURS INTERNATIONAUX influent sur la sécurité des transports. Cela va des conventions multilatérales officiellement ratifiées intéressant le transport aérien et le transport par eau jusqu'à la coopération entre le Canada et les États-Unis dans le secteur des pipelines et du chemin de fer, au niveau des transporteurs et des pouvoirs publics.

Rail

Bien que l'industrie ferroviaire du Canada ne soit assujettie à aucune réglementation internationale en matière de sécurité, nos sociétés de chemin de fer respectent un certain nombre de pratiques recommandées en matière de conception et d'entretien du matériel d'aiguillage dans toute l'Amérique du Nord. Étant donné l'intégration croissante des réseaux ferroviaires canadien et américain, et considérant le potentiel d'expansion des marchés issu de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA), on peut raisonnablement conclure que les normes de sécurité ferroviaire continueront d'être harmonisées plus avant entre le Canada et les États-Unis.

Pipelines

Bien qu'il n'existe aucune entente internationale officielle en matière de transport pipelinier, nous avons constaté un degré élevé de coopération entre les sociétés canadiennes et américaines et leurs gouvernements respectifs à l'échelle des provinces et des États et à l'échelle fédérale pour harmoniser les normes et pratiques dans une perspective d'amélioration de la sécurité.

Eau

Bien que la sécurité du transport par eau dans les eaux nationales relève de Transports Canada, l'Organisation maritime internationale (OMI) exerce une influence considérable, par le truchement de conventions internationales, sur la construction et l'exploitation de la plupart des navires voguant en eaux canadiennes. En règle générale, c'est l'État du pavillon qui est chargé de faire respecter les normes d'exploitation internationales.

L'OMI a adopté plusieurs résolutions et publié des circulaires sur les enquêtes relatives aux accidents. Ces documents prévoient essentiellement la tenue d'enquêtes sur tout accident en eaux canadiennes de navires battant n'importe quel pavillon, et en eaux étrangères de navires battant pavillon canadien ou impliquant des ressortissants canadiens. Ils prévoient par ailleurs l'échange international d'informations au sujet des accidents, avec ou sans victimes humaines, ainsi qu'une coopération entre les États lorsqu'il s'agit de faire enquête sur des incidents en eaux territoriales concernant des navires battant pavillon étranger.

Nous nous sommes laissés dire que le laxisme de certains États en matière d'application des normes de sécurité accroît la probabilité que des navires présentant des risques élevés en matière de sécurité opèrent en eaux canadiennes. Conscient de cette situation, le Canada a pris de nombreuses mesures pour accroître le contrôle pouvant être exercé par l'État portuaire¹⁰ en matière de transport par eau international. La participation à ces efforts et les inspections surprises des navires étrangers sont destinés à bien faire comprendre que les navires dangereux ne sont pas bienvenus dans les eaux canadiennes. Cela dit, il serait peu pratique d'inspecter chaque navire.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a adopté plusieurs conventions destinées à prévenir les accidents à bord des navires et à encourager l'hygiène et la sécurité professionnelles. Ces textes exigent que les accidents soient rapportés aux autorités compétentes et que des statistiques soient produites. En vertu de l'adhésion récente du Canada à la Convention 147 de l'OIT, Transports Canada dispose de certains pouvoirs d'exécution.

Air

La Convention de Chicago de 1944, à laquelle le Canada est partie, reconnaît aussi le principe général que la réglementation de la sécurité relève avant tout de la responsabilité du pays d'immatriculation. Au Canada la *Loi sur l'aéronautique* donne au ministre des Transports le pouvoir d'adopter des règlements et décrets concernant les compétences des sociétés exploitantes et des pilotes, ainsi que l'exploitation des aéronefs et des aéroports. Le régime international actuel d'enquête sur les accidents d'avion repose sur l'article 26 de la Convention de Chicago, qui oblige dans certaines circonstances le pays où se produit un accident impliquant un aéronef immatriculé à l'étranger à faire enquête sur cet accident.

En 1951, le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a publié l'Annexe 13 de la Convention de Chicago, énonçant les procédures recommandées au sujet des enquêtes concernant des accidents d'avion impliquant plusieurs pays. L'Annexe 13 a été acceptée à l'échelle internationale et a fait progresser l'efficacité des enquêtes multinationales sur les accidents de l'air.

Les enquêtes dans d'autres pays

LES RESPONSABLES POLITIQUES un peu partout dans le monde ont été confrontés aux mêmes problèmes que le Canada. L'une des études que nous avons commandées portait sur les méthodes adoptées par divers pays en matière d'enquête sur les accidents¹¹. On trouvera au tableau 2 un résumé des principales caractéristiques des mécanismes d'enquête de sept pays en particulier.

Sur le plan de ses caractéristiques structurelles les plus importantes, l'indépendance et la multimodalité, le BSTC est semblable au National Transportation Safety Board des États-Unis. Le Canada, les États-Unis et la Suède se sont dotés d'organismes d'enquête uniques concernant à la fois le transport aérien et le transport par eau, ainsi que d'autres modes de transport. Ainsi, les organismes américain et suédois ont également compétence en matière de sécurité routière. Au Canada et aux États-Unis, les organismes d'enquête adressent leurs rapports à des organismes autres que ceux chargés de la réglementation des transports, et aucun n'émerge au budget de ce dernier.

Nous avons constaté que les organismes canadien et américain diffèrent des autres en ce qui concerne la multimodalité et l'indépendance. Le modèle américain se caractérise par un degré élevé d'ouverture et de transparence, ce qui reflète peut-être sa culture nationale. Le Royaume-Uni, l'Australie, les Pays-bas et la France se sont dotés, quant à eux, d'organismes d'enquête spécifiques pour chaque mode de transport, et plus étroitement reliés à l'organisme de réglementation. Il est intéressant de signaler que le régime australien est exactement l'inverse du régime canadien dans la mesure où l'organisme d'enquête relève directement du ministre des Transports alors que l'organisme de réglementation de l'aviation civile est autonome.

Comme on peut le supposer à la lecture du tableau 2, les différentes méthodes adoptées en ce qui concerne l'octroi des pouvoirs pertinents à des fonctionnaires ou à des personnes choisies par les autorités politiques reflètent le degré d'indépendance et de permanence que l'on a voulu accorder à l'organisme d'enquête.

Le Royaume-Uni donne l'exemple d'un moyen terme entre le concept nord-américain d'indépendance et les concepts moins autonomes de certains autres pays. Les rapports concernant les accidents, aussi bien aériens que maritimes, y sont adressés au Secrétaire d'État, et c'est lui qui décide de les rendre publics ou non. En même temps, les décisions de financement et de nomination relèvent du contrôle administratif du ministre des Transports.

Pendant notre examen des régimes instaurés à l'étranger, nous avons constaté plusieurs développements intéressants. Par exemple, certains pays, telle la France, examinent attentivement le modèle canadien, et la Communauté européenne a pris certaines premières mesures, timides, pour mettre sur pied un organisme transnational d'enquête sur les accidents.

Tableau 2

Mécanismes d'enquête sur les accidents dans certains pays			
	Canada	États-Unis	Royaume-Uni
Nom de l'organisme	Bureau de la sécurité des transports du Canada (BSTC)	National Transportation Safety Board (NTSB)	Eau : Marine Accident Investigation Board (MAIB) Air : Air Accident Investigation Board (AIB)
Compétence	Multimodale		Modale
Autonome	OUI	OUI	NON
Organisme indépendant à temps plein	OUI	OUI	NON
Nombre de membres de l'organisme	5 permanents, y compris le président	5 permanents, y compris le président	Air : Ad hoc Eau : Ad hoc
Déclenchement d'une enquête publique par l'organisme	OUI	OUI	NON
Enquête publique autorisée par :	Bureau		Bureau Secrétaire d'État
Rapport public obligatoire	OUI	OUI	OUI, avec exceptions

Tableau 2

Mécanismes d'enquête sur les accidents dans certains pays

Australie	France	Suède	Pays-Bas
Eau : Marine Accident Investigation Unit (MAIU) Air : Bureau of Air Safety Investigation (BASI)	Eau : Secrétariat d'État de la Mer (SEM) Air : Bureau d'Enquêtes-Accidents (BEA)	Statens Haveri Kommission (SHK)	Accident Inquiry Board Accident Investigation Bureau
Modale	Modale	Multimodale — air / mer / rail (route si la nature de l'accident le justifie)	Mode unique (Air)
NON	NON	OUI	OUI
NON	NON	NON	NON
Air : Ad hoc Eau : Ad hoc	Air : Ad hoc Eau : Ad hoc	Pas de Bureau	6 membres à temps partiel
Air : NON Eau : NON	Air : NON Eau : NON	NON — Toutes les enquêtes et tous les dossiers d'enquête sont ouverts au public	Peut déclencher une enquête publique selon la gravité de l'accident
Ministre	Ministre	Ne s'applique pas	Président du Bureau
NON	Air : NON	OUI — Pas d'exceptions	Obligatoire dans tous les cas

Par ailleurs, les organismes d'enquête sur les accidents au Canada, en Suède, aux Pays-bas et aux États-Unis viennent de conclure une entente de partage et d'échange d'informations sur la sécurité des transports sous l'égide de la nouvelle Association internationale de la sécurité des transports¹².

NOTES

1. Un décret du 16 novembre 1870 portait création d'une Commission royale, présidée par Sir Hugh Allan, sur *L'amélioration des communications par eau et le développement du commerce avec le nord-est des États-Unis*.
2. Le navire a sombré dans le Golfe du Saint-Laurent après être entré en collision avec le charbonnier *Storstad*, et le rapport d'enquête a été publié le 11 juillet 1914.
3. Par exemple, M. le juge Dubin, *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1982); M. Bernard Deschênes, *Étude des enquêtes sur les sinistres maritimes au Canada* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1984); et James F. Hickling Management Consultants Ltd., *Canadian Aviation Safety Board Evaluation, Findings Report*, présenté au ministre des Transports, Ottawa, octobre 1987.
4. T. A. Hickman, *Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985); et Virgil P. Moshansky, *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden* (Ontario) (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1992) et René P. Foisy, *Commission d'enquête sur la collision ferroviaire de Hinton* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1986).
5. H.A. McLearn, *Report on a Proposed Independent Transportation Accident Investigation and Safety Board*, (Ottawa, décembre 1973) p. 11.
6. Samuel G.M. Grange, *Rapport d'enquête sur l'accident ferroviaire de Mississauga*, (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, décembre 1981).
Charles L. Dubin, *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne*, op. cit.
Bernard M. Deschênes, *Étude des enquêtes sur les sinistres maritimes au Canada*, op. cit.
T.A. Hickman, *Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger*, op. cit.
René P. Foisy, *Commission d'enquête, Collision ferroviaire de Hinton*, op. cit.
James F. Hickling Management Consultants Ltd., *Canadian Aviation Safety Board Evaluation, Findings Report*, op. cit.
John Sopinka, Lettre au ministre des Transports concernant le Bureau canadien de la sécurité aérienne, Ottawa, 3 février 1988.
Virgil P. Moshansky, *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden* (Ontario), op. cit.
7. Beaucoup se retrouvent au tableau I.
8. Voici l'expression employée dans la Loi : «possèdent collectivement les compétences voulues en matière de transport aérien, maritime, ferroviaire ou par productoduc».
9. Le paragraphe 24(2) de la Loi dispose que : «Avant la publication, le Bureau adresse le projet de son rapport sur ses conclusions et les manquements relevés à la sécurité, à titre confidentiel, à tout ministre ou toute autre personne qu'il estime directement intéressée à ses conclusions» [nos italiques]. On ne trouve dans la Loi aucune définition précise de «partie intéressée».
10. En vertu des conventions internationales sur la sécurité, ce sont les pays du pavillon qui sont responsables de faire respecter les normes de sécurité. La Convention de 1986 sur les conditions d'immatriculation des navires laisse latitude à certains pays d'établir des registres maritimes «ouverts» en vertu desquels les armateurs ne sont pas tenus d'employer des équipages composés de ressortissants du pays du pavillon et peuvent ne pas être tenus de gérer leur navire à partir

de bureaux situés dans ce pays. Bien souvent, un navire n'est même pas obligé de faire escale dans le pays dont il bat pavillon. Certains pays à registre maritime ouvert ont choisi de déléguer leurs responsabilités internationales en matière d'inspections de sécurité à des sous-traitants privés ou à des sociétés de classification. D'autres pays disposent de moyens de contrôle limités. L'application des normes de sécurité par certains registres maritimes a suscité bien des débats et des controverses à l'échelle internationale. En conséquence, plusieurs groupes de pays ont négocié des ententes multilatérales en vertu desquelles leurs autorités maritimes respectives inspectent une proportion des navires battant pavillon de n'importe quel pays qui entrent dans leurs eaux. Cette méthode d'exécution des normes de sécurité internationales par les pays d'accueil plutôt que par les pays d'immatriculation de ces derniers s'appelle «contrôle de l'État portuaire». En règle générale, les parties à une entente de contrôle par l'État portuaire s'engagent à inspecter 25 p. 100 des navires battant pavillon étranger qui entrent dans leurs eaux. S'ils constatent qu'un navire ne respecte pas les normes internationales, ils peuvent l'immobiliser ou informer son pays d'immatriculation.

Le Canada est partie au Protocole d'entente de Paris sur le contrôle de l'État portuaire, et il est membre fondateur d'une entente récemment conclue avec l'Australie et d'autres pays du bassin du Pacifique.

11. Hickling Corporation, *Comparison of National Level, Permanent, Non-Carrier Affiliated Accident Investigation Functions in Canada, Australia, France, Germany, the United Kingdom, and the United States*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, Ottawa, septembre 1993).

D'autres études ont été préparées par :

Lavery, de Billy, *Aviation Accident Investigation and Safety promotion in an International Context*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, Montréal, septembre 1993); et Paterson, MacDougall *Developing an Enhanced process for Marine Accident Investigation and Safety Promotion in an Increasingly Global Transportation System*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, Ottawa, septembre 1993).

12. Le 22 octobre 1993, une entente était signée aux Pays-bas pour créer l'Association internationale de la sécurité des transports (AIST). Les membres fondateurs sont le Canada, les Pays-bas, la Suède et les États-Unis. L'objectif de l'entente est d'améliorer la sécurité dans chaque pays membre en tirant profit de l'expérience acquise par les autres, essentiellement par l'échange et le partage des informations. Les nouveaux membres seront tenus de respecter certains critères, par exemple disposer d'un organisme d'enquête permanent et indépendant couvrant un ou plusieurs modes de transport et ayant la liberté de publier ses rapports. L'Association accueille comme membre associé tout organisme gouvernemental officiel qui fait enquête sur les accidents de transport, mais qui ne se conforme pas aux critères requis pour obtenir le statut de membre à part entière.

CHAPITRE DEUX



**Évaluation
du Bureau
de la
sécurité
des transports
du Canada**



Introduction : Critères d'évaluation

POUR ÉVALUER LE BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS DU CANADA (BSTC), nous avons jugé bon de nous fonder sur un certain nombre de critères, notamment ceux établis par le législateur, ceux du BSTC lui-même, et ceux des spécialistes internationaux des enquêtes sur les accidents. Notre intention n'était pas de procéder à une vérification de gestion selon les critères stricts établis et acceptés dans ce domaine. Par contre, nous avons constaté que les principes généraux sur lesquels reposent ces critères ont été utiles pour notre examen. Notre évaluation de l'incidence du BSTC, eu égard aux attentes et aux normes reconnues, nous a permis de nous faire une bonne idée de son efficacité, ce qui nous a aidés à formuler des recommandations dont nous pensons qu'elles aideront le Bureau à mieux faire son travail. On trouvera dans notre analyse l'écho de nombreux messages récurrents que nous avons entendus pendant nos consultations dans tout le pays.

Divers organismes internationaux, comme l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), ont élaboré des lignes directrices destinées à harmoniser les procédures et produits des enquêtes sur les accidents de transport. Par exemple, l'Annexe 13 de l'OACI a accru l'efficacité des enquêtes internationales sur les accidents en établissant une entente internationale sur plusieurs questions. Elle définit notamment la notion d'«accident» et la différence entre «accident» et «incident», stipule que les enquêtes sont uniquement destinées à la prévention et régit la délégation des pouvoirs d'enquête et la divulgation des renseignements. Nous avons pris note du fait que le législateur souhaitait que les procédures du BSTC soient compatibles avec ces normes internationales.

De même, l'Organisation internationale de normalisation, dont la série de normes ISO 9000 sur la gestion de la qualité a été adoptée par une soixantaine de pays dont le Canada, a élaboré un ensemble précis de lignes directrices¹ à l'intention des organismes privés et publics, notamment de ceux offrant des services de transport. Ces normes portent sur des questions qui, nous ont dit des représentants du monde canadien des transports, sont très importantes. Il s'agit notamment, pour un organisme de service comme le BSTC, de savoir qui est sa clientèle et ce qu'elle attend de lui, de faire effectivement le travail attendu, de répondre à ses propres objectifs, et de bien communiquer les services qu'il offre et leurs modalités.

Finalement, nous avons examiné les systèmes d'enquête sur les accidents dans d'autres pays pour voir comment un organisme d'enquête peut avoir des relations efficaces avec les gouvernements et les parties prenantes. La comparaison avec les systèmes australien et américain s'est révélée particulièrement utile étant donné la similitude des services commerciaux et des structures étatiques de ces pays et de ceux du Canada.

Structure et budget

NOUS NOUS SOMMES PENCHÉS sur plusieurs études effectuées à l'époque de la création du BSTC et depuis, ainsi que sur la structure même du Bureau, notamment pour la comparer à celle de son prédécesseur du transport aérien, le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA). Nous avons commandé une étude sur le budget d'investissement et d'exploitation du BSTC, par mode et pour tous les modes². Conjuguées à une comparaison du BSTC avec des organismes semblables d'autres pays³, ces études nous ont permis de tirer certaines conclusions quant à la structure et aux ressources du Bureau. Répétons cependant que nous n'avons pas effectué de vérification de gestion ni de vérification financière intégrée du BSTC.

Structure du BSTC

Le BSTC a été formé à partir de trois organismes qui existaient à l'époque :

- le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA)
- le service des Enquêtes sur les accidents maritimes, de Transports Canada (EAM)
- la Direction des enquêtes sur les chemins de fer et les productotucs, de l'Office national des transports (DECP).

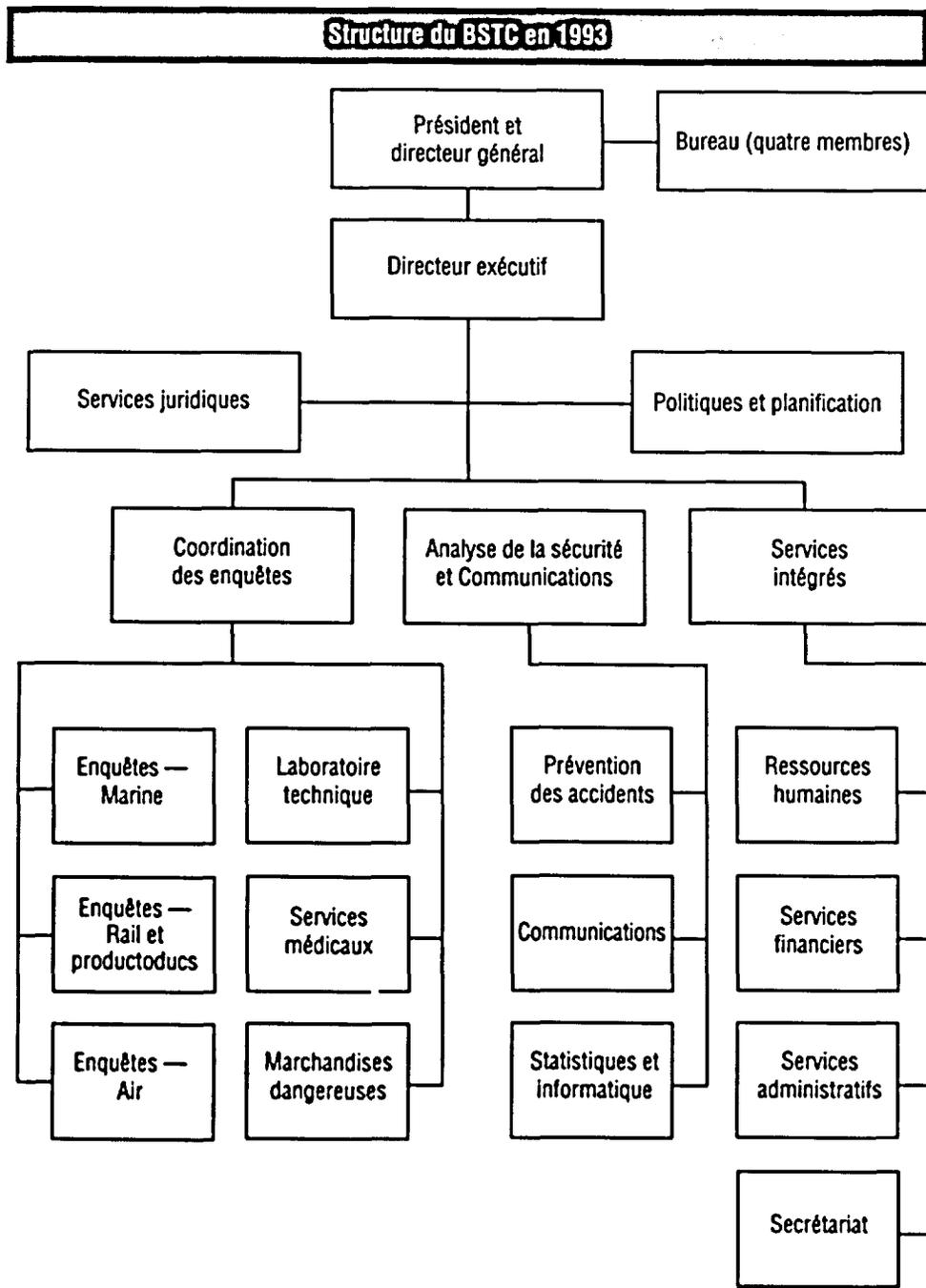
Une étude spécifique de la structure du BSTC a révélé que celle-ci a été forgée essentiellement en intégrant l'EAM et la DECP au BCSA⁴.

Structure de l'administration centrale

Comme le montre l'organigramme de la figure 1, le BSTC comprend les niveaux de gestion suivants : le président, le Bureau, le directeur exécutif, les directeurs généraux, et plusieurs directeurs dont ceux des enquêtes (DE). Le Bureau comprend cinq membres, dont le président, qui exerce aussi les fonctions de directeur général.

Le cabinet du directeur exécutif comprend huit personnes, dont le directeur exécutif lui-même, son personnel de soutien, un avocat général et des conseillers en planification et en politiques. Relève directement du directeur exécutif un groupe de cadres supérieurs comprenant le directeur général de la Coordination des enquêtes (responsable de 188 personnes et d'un budget de 14,3 millions de dollars), le directeur général de l'Analyse de la sécurité et des Communications (55 personnes et 4,8 millions de dollars) et le directeur des Services intégrés (46 personnes et 5,8 millions de dollars)⁵.

Figure 1



Source : BSTC, Budget des dépenses 1993-1994, Partie III, p. 14.

La direction de la Coordination des enquêtes assume la responsabilité des enquêtes, y compris de certaines fonctions d'administration des bureaux régionaux, ainsi que du laboratoire technique et des services médicaux. La direction de l'Analyse de la sécurité et des Communications assume la responsabilité de l'analyse des carences de sécurité révélées par les enquêtes, de la gestion des systèmes d'informatique, et de la gestion des services de communications, comprenant la production et la diffusion des rapports d'enquête. La direction des Services intégrés assume la responsabilité du soutien administratif et comprend un secrétariat chargé de traiter, de contrôler et de suivre l'évolution des rapports d'accident.

Le tableau 3 indique la répartition du personnel du BSTC entre l'administration centrale et les bureaux locaux.

Tableau 3

Personnel du BSTC : administration centrale et bureaux locaux (1993-1994)			
Sous-élément	Effectif		
	(comprenant les postes vacants)		
(Budget : en milliers de \$)	Administration centrale	Bureaux locaux	Total
Bureau et directeur exécutif (2 455)	17	0	17
Coordination des enquêtes (14 325)	81	107(96)*	188
Analyse de la sécurité et Communications (4 764)	55	0	55
Services intégrés (5 761)	46	0	46
Total (27 305)	199	107(96)*	306

Source : BSTC, Budget des dépenses 1993-1994, Partie III; et BSTC (voir note 7).

Note : * En novembre 1993, 11 postes n'étaient pas occupés (9 postes vacants et deux personnes en congé sans solde).

Structure régionale

Outre l'administration centrale de la Région de la capitale nationale, le BSTC a des bureaux locaux répartis dans le pays. Comme la structure régionale n'est pas la même pour chaque mode de transport, il est plus facile de donner simplement la liste des 11 bureaux locaux⁶ en indiquant leurs attributions modales et leurs ressources humaines. Les relations hiérarchiques étant également variables, nous les expliquons séparément.

Tableau 4

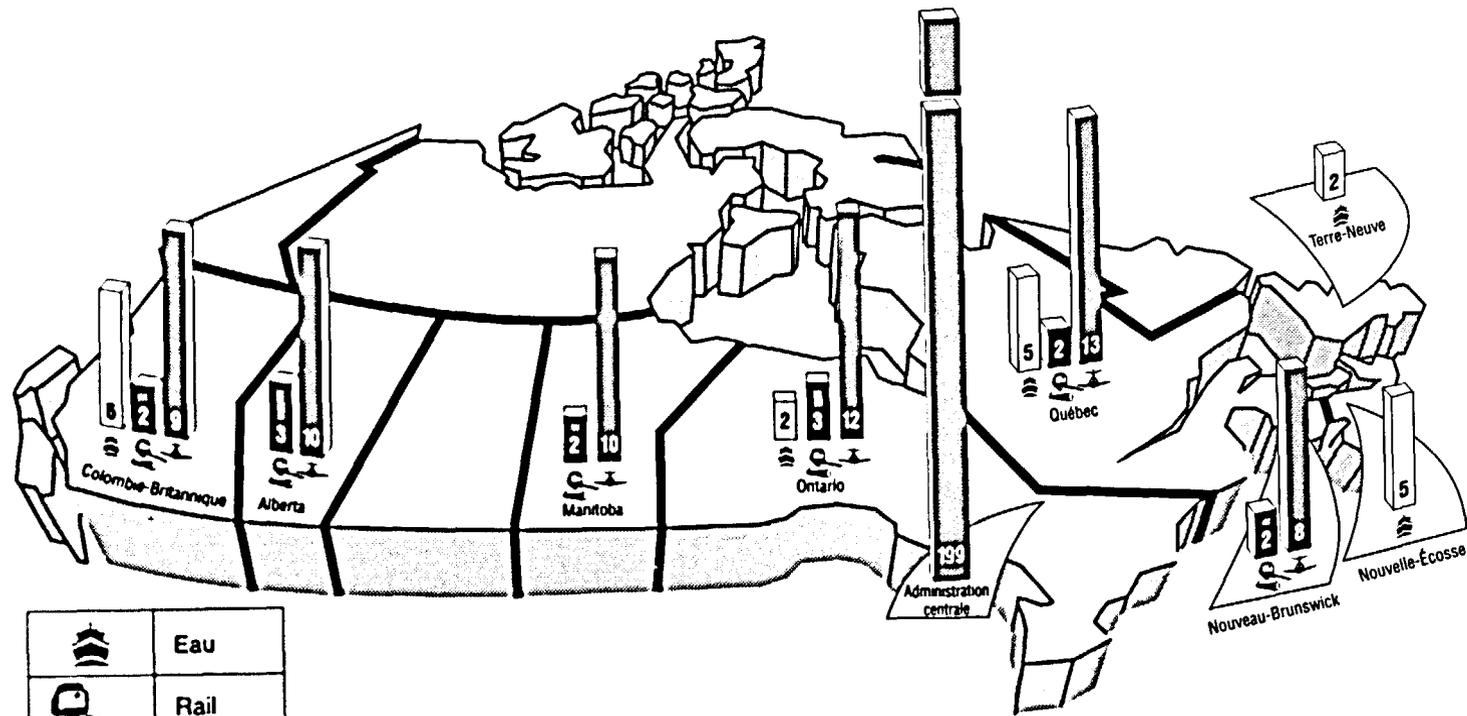
Effectif des bureaux régionaux

(À l'exclusion des postes vacants)
(Novembre 1993)

Ville	Eau		Rail / pipelines		Air			Total
	Enquê- teurs	Pers. de soutien	Enquê- teurs	Pers. de soutien	Enquê- teurs	Directeur régional	Pers. de soutien	
St John's	1	1	—	—	—	—	—	2
Halifax	4	1	—	—	—	—	—	5
Moncton	—	—	2	—	5	1	2	10
Dorval	—	—	1	—	10	1	2	14
Québec	4	1	1	—	—	—	—	6
Toronto	1	1	2	—	9	1	2	16
Petrolia	—	—	1	—	—	—	—	1
Winnipeg	—	—	2	—	7	1	2	12
Edmonton	—	—	1	—	7	1	2	11
Calgary	—	—	2	—	—	—	—	2
Vancouver	5	1	2	—	6	1	2	17
Total	15	5	14	—	44	6	12	96

Source : BSTC (voir note 7).

Distribution géographique du personnel du BSTC



	Eau
	Rail
	Pipeline
	Air

Note : Postes vacants exclus.

Comme le montre le tableau 4, seuls deux bureaux, Toronto et Vancouver, couvrent tous les modes. L'effectif des bureaux régionaux varie entre une seule personne à Petrolia, en Ontario, et 17 personnes à Vancouver.

Sauf dans le mode aérien, le personnel régional relève du directeur des Enquêtes du mode considéré. Dans le mode aérien, il y a six directeurs régionaux, et les activités sont complètement décentralisées, les pouvoirs d'enquête et d'administration leur étant complètement délégués. Dans les modes eau, rail et pipelines, les activités d'enquête sont directement contrôlées par l'administration centrale. Dans le mode pipelines, les enquêtes sur les accidents sont effectuées par les enquêteurs régionaux du mode rail, avec l'appui de deux spécialistes des enquêtes sur les pipelines, de l'administration centrale⁷.

Comparaison des structures respectives du BSTC et du BCSA

Dans l'ensemble, la structure et les principes fondamentaux du nouveau BSTC créé en 1990 étaient la réplique de ceux du BCSA, auquel on a transféré les services d'enquête des modes eau et rail auparavant intégrés à d'autres secteurs du gouvernement fédéral. Divers modèles d'organisation avaient été envisagés lors des réunions préparatoires des hauts fonctionnaires, en 1987 et en 1988, mais, aucun consensus n'étant apparu, c'est le modèle du BCSA qui fut finalement retenu.

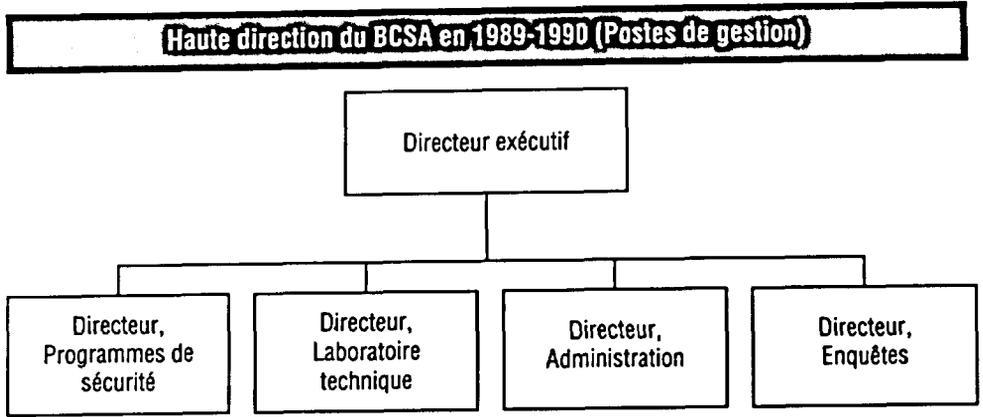
L'une des structures envisagées aurait préservé le caractère distinct de chaque mode, chacun conservant ses propres services d'analyse et son propre style de rapport. C'était le modèle favorisé par les enquêteurs des modes rail et eau, et par certains enquêteurs du mode air. Chaque section aurait relevé directement du Bureau, pour ce qui est des enquêtes, et du directeur exécutif, pour ce qui est des questions administratives. Dans ce système, les directeurs d'enquête (DE) auraient conservé le contrôle des rapports d'accident, du début des enquêtes jusqu'à la présentation des projets au Bureau.

La deuxième structure envisagée consistait à intégrer les trois groupes d'enquête modaux dans une division de Coordination des enquêtes, chaque directeur d'enquête modal relevant du directeur exécutif autant pour les activités d'enquête que pour les questions administratives. Toutefois, les fonctions d'analyse, d'évaluation et de production des rapports seraient intégrées à une direction des Programmes de sécurité, comme c'était le cas au BCSA. Autrement dit, les rapports d'enquête auraient été adressés aux Programmes de sécurité, qui les auraient évalués pour identifier les carences en matière de sécurité puis les auraient acheminés dans le processus pour obtenir les observations des parties intéressées et l'approbation du Bureau.

C'est la seconde option qui a été retenue, à titre provisoire, et ce choix a été confirmé par le président-directeur général et par le Bureau environ un an plus tard. Cette structure a été conservée depuis, mais un palier supplémentaire de cadres supérieurs a été ajouté entre les directeurs des enquêtes et le directeur exécutif.

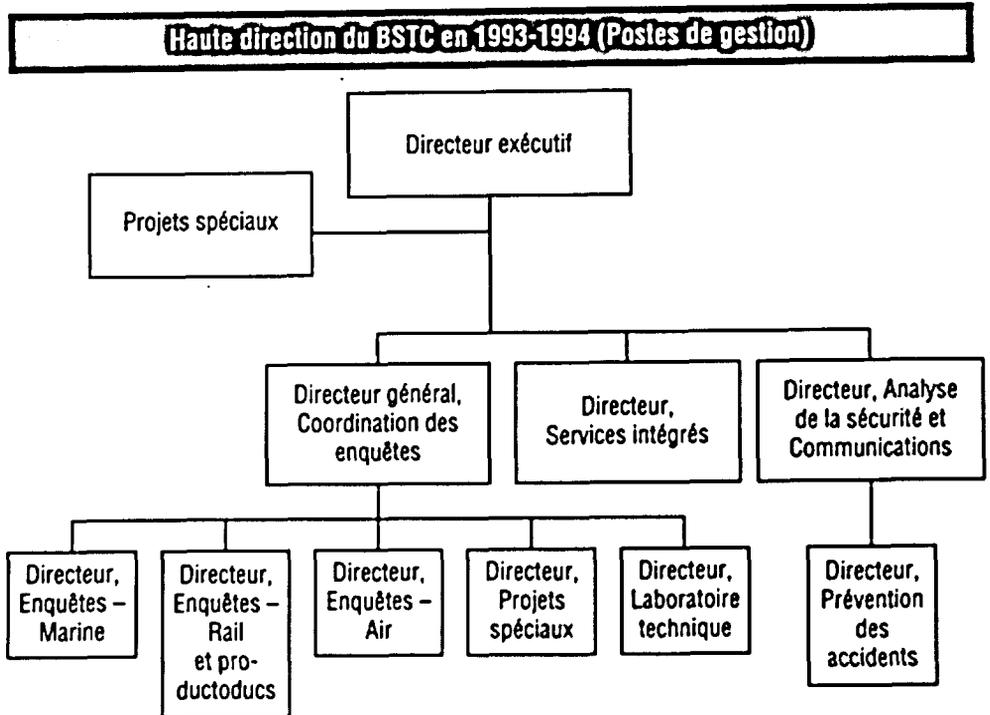
Cet alourdissement de la fonction de gestion est illustrée à la figure 2, qui montre la structure de la haute direction du BCSA en 1989-1990, et à la figure 3, qui indique celle du BSTC en 1993-1994.

Figure 2



Source : Budget des dépenses du BSTC, Partie III, organigramme

Figure 3



Source : Budget des dépenses du BSTC, Partie III, organigramme.

Ces organigrammes montrent que le passage du BCSA au BSTC s'est accompagné d'un élargissement de la catégorie de la gestion supérieure, qui est passée de cinq postes à onze, et d'une augmentation de l'effectif global, qui est passé de 196 personnes à 306 (voir tableau 3). Proportionnellement, la catégorie de la gestion supérieure a augmenté plus que l'effectif global.

Le BCSA comptait six bureaux régionaux, respectivement à Moncton, Dorval, Toronto (Willowdale), Winnipeg, Edmonton et Vancouver (Richmond). La structure actuelle des bureaux locaux du BSTC reprend essentiellement celle du BCSA et des services d'enquête du mode air qui existaient auparavant à Transports Canada. Lors de l'intégration, ce sont les bureaux des autres modes qui ont emménagé dans les bureaux régionaux du mode air. À Vancouver, par exemple, les services d'enquête des modes eau et rail ont déménagé des bureaux des services portuaires et ferroviaires de la ville pour s'installer dans les bureaux des services aériens, situés près de l'aéroport.

Ressources du BSTC

Au cours de ses quatre années d'existence, le BSTC a conservé sensiblement le même effectif et le même budget (306 membres du personnel et 27 millions de dollars), ainsi que la même structure.

Les ressources attribuées au BSTC lors de son démarrage en mars 1990 représentaient le total des ressources du BCSA et des ressources des services d'enquête des modes eau et rail de Transports Canada et de l'Office national des transports (EAM et DECP), plus un certain montant destiné à compenser les ressources de Transports Canada dont ne disposeraient plus les services quittant le Ministère.

Le tableau 5 montre la répartition des crédits initiaux du BSTC au moment de son démarrage, le 29 mars 1990⁸.

La proportion initiale relativement élevée des ressources du BCSA au sein du nouvel organisme multimodal n'a pas changé au cours des années. Le mode air a toujours le plus grand service d'enquête, et le personnel de la direction de l'Analyse de la sécurité est essentiellement composé de personnes originaires du mode air.

Personnel

Les affectations budgétaires du BSTC (mars 1990) contiennent aussi une autre ventilation de l'effectif entre les différentes fonctions (voir tableau 6), que l'on peut comparer pour les années considérées.

Tableau 5

Affectations budgétaires du BSTC — mars 1990			
Secteur	Source	Années- personnes	milliers de \$*
Air	Bureau canadien de la sécurité aérienne	196	17 824
Rail	Office national des transports	36	2 637
Eau	Transports Canada	47	2 883
Services intégrés	Nouvelles ressources	21	4 421
	TOTAL	300**	27 765

Source : Pearmain Partners, *A Review of Resource Allocation in the Transportation Safety Board of Canada*, septembre 1993, p. 23.

Notes : * Comprend les avantages sociaux des employés.

** Les 300 années-personnes étaient celles originellement prévues dans les documents de planification. Ce chiffre diffère légèrement de celui (306) présenté à la Partie III du Budget des dépenses 1990-1991 et reproduit au tableau 4.

Il convient de s'arrêter sur l'évolution de l'effectif attribué aux diverses fonctions depuis la création de l'organisme. De 1990 à 1993, on a constaté une baisse de l'effectif du mode eau de 47 personnes à 35, une diminution du personnel médical de 13 à trois, et une hausse à l'Analyse de la sécurité, de 32 à 55. En fait, les postes des services médicaux n'avaient jamais été comblés au BCSA et ont été transférés comme postes d'étude des facteurs humains, à l'Analyse de la sécurité. De même, il semble que certains des postes du mode eau aient été réaffectés à l'Analyse de la sécurité, et que les 21 nouveaux postes (voir tableau 5) attribués lors de l'entrée en service de l'organisme multimodal, en mars 1990, aient été répartis entre les services administratifs respectifs de l'Analyse de la sécurité et des Services intégrés.

Bien que le nombre de membres du Bureau soit passé de neuf au BCSA¹⁰ à cinq au BSTC, le nombre de personnes dans la catégorie du Bureau et de la haute direction est resté constant, à 18.

Il convient de souligner que, sur les 11 personnes occupant des postes de gestion au BSTC, toutes sauf trois viennent du BCSA. Les trois exceptions sont le DE, Rail (venant de l'Office national des transports), le DE, Eau, et le directeur des Projets spéciaux (les deux de Transports Canada).

Tableau 6

Personnel du BSTC (années-personnes)									
Année	Enquêtes			Laboratoire et services médicaux	Analyse de la sécurité	Bureau et Directeur exécutif	Adminis- tration	Total	
	Eau	Rail	Air						
	EAM	ONT	BCSA						
1989-90	47	36	91	20	13	32	18	29	286
	BSTC								
1990-91	158			35		50	18	44	305
1991-92	158			30		55	18	45	306
1992-93	35	35	86	26 (plus 2)*	3	55	18	46	306
1993-94**	38	37	85	25	3	55	17	46	306

Source : Budget des dépenses, Partie III, pour BSTC et BCSA. Les chiffres pour l'EAM et l'ONT proviennent de Pearmain Partners, *A Review of Resource Allocation in The Transportation Safety Board of Canada*, septembre 1993, p. iii.

- Notes :
- * Deux années-personnes correspondent au poste de directeur général responsable de la Coordination des enquêtes, du Laboratoire technique et des Services médicaux, avec un poste de soutien.
 - ** Les chiffres correspondant aux Enquêtes Eau, Rail et Air, au Laboratoire technique et aux Services médicaux sont ceux qui figurent dans l'organigramme du BSTC, arrondis pour arriver au chiffre de 188 correspondant à la Coordination des enquêtes, conformément à la Partie III du Budget des dépenses⁹.

L'évaluation de la Commission

Plusieurs aspects fondamentaux ont retenu notre attention pendant notre examen de la structure de l'organisme et du déploiement de ses ressources humaines et financières.

Structure

La structure du BSTC semble être encore le résultat de son histoire plutôt que le produit logique d'une décision consciente tenant compte de son mandat et des impératifs d'efficacité.

On y trouve une direction importante, la direction générale de l'Analyse de la sécurité et des Communications, dotée de son propre directeur général, et distincte de la fonction d'enquête sur les accidents. Elle s'occupe des études de sécurité, des statistiques et de l'informatique, fonctions qu'il était peut-être logique de séparer de la fonction d'enquête. Toutefois, elle s'occupe aussi d'autres aspects des analyses de sécurité qui sont fonctionnellement reliés aux enquêtes, notamment la prévention des accidents, qui recouvre également l'analyse des carences en matière de

sécurité et l'analyse de la performance humaine, ainsi que les activités de révision des rapports relevant de la section des Communications.

Nos consultations ont révélé des divergences d'opinion très marquées au sein du personnel du BSTC sur la question de savoir si le processus d'analyse de la sécurité est censé commencer immédiatement après un accident ou seulement après l'achèvement de l'enquête sur le terrain. C'est une source d'incohérence et de confusion. À notre avis, ce manque de clarté devrait inquiéter sérieusement la haute direction du BSTC.

Le service des Communications de la direction générale de l'Analyse de la sécurité et des Communications s'occupe essentiellement de la mise en forme, de la traduction et de l'expédition des rapports. Nous constatons cependant qu'aucun cadre supérieur n'a la responsabilité exclusive des communications.

Les Services intégrés semblent avoir beaucoup de personnel (46 personnes) si l'on considère qu'ils appuient une organisation de 260 personnes seulement (après soustraction de ces 46). À titre de comparaison, seulement deux personnes s'occupent des politiques et de la planification, domaine qui exige néanmoins une attention considérable.

Il convient de souligner que le secrétariat des Services intégrés (huit personnes) a pour fonction essentielle de suivre l'évolution des projets de rapport dans le processus d'examen par le Bureau et d'envoi aux parties intéressées (PI). Ce système de suivi s'impose à cause de la complexité du processus de production et d'examen des rapports¹¹.

Il est révélateur de comparer le BSTC à son homologue américain, le National Transportation Safety Board (NTSB), seul autre organisme de ce type ayant également un bureau à temps plein. Nous constatons que les ressources financières et humaines du BSTC sont relativement comparables à celles du NTSB, malgré une activité de transport beaucoup plus soutenue et un nombre d'enquêtes sur les accidents graves plus élevé aux États-Unis, et malgré aussi un champ de compétence plus large pour le NTSB¹².

La différence entre les deux organismes réside essentiellement dans leurs méthodes respectives de fonctionnement et dans leur processus de sélection des accidents les plus susceptibles de dégager des leçons utiles pour la sécurité.

Ressources

Notre examen de la répartition des ressources du BSTC a révélé peu de lignes directrices, de politiques ou de procédures formelles pour déterminer les objectifs ou paramètres à cet égard¹³. Les décisions de répartition des ressources semblent reposer sur le budget initial de l'organisme, ce qui a pour effet de préserver le personnel et les activités existants. Il est donc difficile de tirer des conclusions sur l'efficacité ou l'efficacités de l'organisme en comparant les affectations de ressources aux résultats attendus.

Les politiques administratives du gouvernement fédéral ont pour effet d'imposer au bureau et aux cadres supérieurs du BSTC des contraintes, qu'ils jugent sévères, à leur capacité de gérer leur personnel et sa rémunération. Les exigences de la fonction publique imposent souvent des procédures lourdes qui ne sont pas adéquates pour doter en personnel un organisme spécialisé comme le BSTC. Dans un cas récent, nous a-t-on dit, les directives générales du gouvernement ont entravé inutilement les efforts du Bureau pour doter le poste critique de directeur des enquêtes — Eau, et ce, semble-t-il, malgré l'existence dans la législation sur la fonction publique de dispositions autorisant les chefs des organismes fédéraux à doter eux-mêmes les postes exigeant des qualifications spécifiques.

Dans la fonction publique, le salaire dépend souvent, entre autres choses, du nombre d'employés subordonnés. Afin de justifier des salaires plus élevés pour les postes de gestion, dans le cadre des procédures actuelles de la fonction publique, il semble que l'on doive parfois créer des structures artificielles pour démontrer l'existence d'attributions ou de responsabilités plus étendues, ce qui affecte le nombre d'employés subordonnés.

Deux questions spécifiques de ressources humaines exigent une solution : l'obligation pour les enquêteurs d'accidents de l'air d'avoir un brevet de pilote, et les différences de classification des postes d'enquêteur dans les différents modes.

La majeure partie des enquêteurs sur les accidents de l'air sont classés inspecteurs de l'aviation civile (CAI), catégorie syndicale qui est une séquelle de l'époque où l'organisme faisait partie de l'élément Aviation civile de Transports Canada. Comme leurs homologues de Transports Canada, ces enquêteurs sont tenus d'avoir une licence valide de pilote de ligne. Il en coûte au BSTC près d'un million de dollars¹⁴ par an pour donner du temps de vol aux CAI (essentiellement pour louer des appareils) afin qu'ils puissent conserver leur licence. À l'étranger, les critères imposés aux enquêteurs du mode air varient considérablement. Au Royaume-Uni, par exemple, les inspecteurs de l'air gardent leur compétence en faisant partie des équipages des transporteurs aériens britanniques. Aux États-Unis, les enquêteurs sur les accidents de l'air ne sont pas tenus de détenir une licence valide de pilote.

Il ne nous appartient pas de formuler des recommandations précises sur la nature de l'entraînement en vol qui est nécessaire au BSTC. À notre avis, la compétence et l'entraînement des enquêteurs sont des questions qui méritent un examen détaillé non seulement pour le mode air mais aussi pour tous les autres, afin de veiller à ce que les budgets de formation soient efficacement répartis et donnent aux enquêteurs du BSTC des compétences correspondant aux types d'accidents sur lesquels ils sont le plus susceptibles de devoir enquêter. Il nous semble cependant fort préoccupant que les politiques de formation du BSTC et les décisions d'affectation des ressources reflètent les antécédents historiques plutôt que les besoins actuels.

Deuxième question importante concernant les enquêteurs sur les accidents de l'air, la classification et la rémunération de leurs postes dans la fonction publique. Conformément à la pratique du BCSA, les enquêteurs du mode air au BSTC font partie soit du sous-groupe CAI, soit du groupe de l'inspection technique (TI). Tous les enquêteurs des modes rail, pipelines et eau sont classés TI.

Les CAI du BSTC sont membres d'une catégorie professionnelle valable pour toute la fonction publique. Tous les CAI ont un salaire sensiblement plus élevé que les TI (autre catégorie professionnelle de la fonction publique), même lorsque les membres des deux groupes exercent essentiellement les mêmes fonctions. Des solutions à ce problème semblent exister. En Australie, par exemple, l'organisme d'enquête sur les accidents d'aviation, le Bureau of Air Safety Investigation, qui avait fait face aux mêmes difficultés, a créé une seule catégorie d'enquêteur sur les accidents. Il en a résulté un meilleur esprit de corps et un meilleur moral chez les employés concernés. Nos consultations auprès d'employés du BSTC et d'autres parties ont révélé l'existence de problèmes de moral, notamment au sein du personnel d'enquête.

Notre opinion sur la structure et les ressources du BSTC peut se résumer comme suit :

- Avec deux paliers de gestion supérieure entre le PDG et les directeurs d'enquête, la structure est trop lourde aux niveaux supérieurs pour un organisme de cette taille.
- La structure du BSTC, où les enquêtes sont séparées de l'analyse de la sécurité, est inutilement compliquée et brouille les lignes hiérarchiques.
- Il n'y a pas de lignes directrices officielles sur l'affectation des ressources en fonction des résultats souhaités, et la proportion des ressources attribuées au mode air et aux services administratifs est excessive.
- Il y a au BSTC une pénurie de compétences, sauf en ce qui concerne les enquêtes sur le terrain, dans les modes autres que le mode air.

La structure choisie pour le BSTC représentait essentiellement une variante de celle du BCSA plutôt qu'une nouvelle création, libérée de tout souci de privilégier un mode plutôt qu'un autre. Cela, conjugué à la prédominance des activités du mode air au sein de l'organisme, a peut-être miné l'aptitude de celui-ci à devenir vraiment multimodal. Bien que l'on nous ait dit dans le mémoire du BSTC que «l'approche multimodale adoptée dans la Loi est actuellement mise en œuvre avec beaucoup de succès»¹⁵, nous ne croyons pas que la structure soit favorable à l'instauration d'un degré adéquat de multimodalité.



RECOMMANDATIONS

1.

Le président devrait entreprendre une révision de la structure interne et des processus administratifs du BSTC. Cette révision devrait porter sur la capacité des ressources humaines et administratives du BSTC à atteindre les objectifs fondamentaux suivants en matière d'administration :

- a) réduire le nombre de paliers de gestion entre le PDG et les directeurs d'enquête, afin de renforcer la responsabilité interne et de simplifier les processus;
- b) restructurer la fonction d'analyse de la sécurité d'après les deux fonctions distinctes suivantes :
 - i) fournir un appui intégré au processus d'enquête;
 - ii) surveiller les tendances en matière d'accidents et entreprendre des études non reliées aux accidents;
- c) recruter le personnel en fonction de l'ampleur de la demande modale prévue plutôt qu'en fonction des antécédents historiques;
- d) assurer la cohésion des ressources humaines en offrant des possibilités de carrière semblables à tout le personnel; et
- e) harmoniser les classifications professionnelles et les échelles salariales pour les postes d'enquêteur sur les accidents dans tous les modes.

Le président devrait prendre toutes les mesures requises pour assurer le remplacement ou la transformation, dans un délai de deux ans, de toute structure ou tout processus actuels du BSTC jugés incompatibles avec ces objectifs.



Enquêtes sur les accidents — nombre et coût

S I L'ON VEUT ANALYSER LA RÉPARTITION des ressources entre les modes, il est important de se faire une image au moins sommaire du nombre et de la répartition des accidents de transport au Canada. On trouvera ci-après des statistiques historiques sur les accidents dans les modes rail, pipelines, eau et air, établies à partir des données figurant dans les sommaires statistiques annuels du BSTC et au moyen d'autres sources¹⁶.

Rail

Dans les dix dernières années, 1 600 accidents ferroviaires en moyenne ont été signalés chaque année au BSTC et ont fait l'objet d'une enquête. Le nombre des accidents ferroviaires, qui est tombé de plus de 1 400 en 1983 à environ 950 en 1992, comprend les collisions, les déraillements, les accidents à des passages à niveau et les personnes frappées par du matériel roulant¹⁷. La plupart des collisions et des accidents de passages à niveau résultent de facteurs humains. Le nombre d'accidents dépend de l'intensité du trafic ferroviaire, des conditions de travail et des investissements consacrés aux équipements de sécurité des passages à niveau. En règle générale, ce sont les déraillements qui causent le plus de dégâts matériels et qui exposent la population aux plus grands risques, surtout s'il s'agit de trains de voyageurs ou de marchandises dangereuses. En revanche, les accidents aux passages à niveau sont responsables du plus grand nombre de décès. Bien que ce soient les accidents de trains de voyageurs qui présentent le plus de risques sur le plan de la sécurité des personnes, ces trains ne sont impliqués que dans environ 10 p. 100 de tous les accidents.

Pendant la décennie 1982-1992, il y a eu en moyenne 125 décès par accident ferroviaire chaque année. La grande majorité concernaient des accidents de passages à niveau impliquant des voitures de tourisme, ou résultaient du fait que des personnes circulaient sans autorisation sur la voie ferrée. Il y a eu très peu d'accidents mortels d'employés des sociétés ferroviaires pendant cette période.

Le nombre de personnes blessées a sensiblement diminué pendant les dix dernières années, la majeure partie des blessures étant causées aux passages à niveau, et la plupart concernant des occupants de véhicules routiers. En ce qui concerne les blessures causées aux employés, elles étaient généralement reliées aux lieux de travail plutôt qu'aux activités de transport.

Pipelines

À l'heure actuelle, le BSTC ne publie pas le nombre total d'accidents pipeliniers. On sait toutefois qu'il y a eu en moyenne 45 accidents de pipelines par an pendant les cinq dernières années, contre 35 pendant les cinq années précédentes¹⁸. Ces accidents ont causé très peu de pertes de vie, moins de une par an, alors que le

nombre de blessés se situait en moyenne à cinq par an. Les accidents les plus fréquents — déversements non confinés, habituellement de produits pétroliers liquides, et fuites non contrôlées de gaz naturel et de produits contenus sous haute pression de vapeur — représentent 57 p. 100 du total. Au cours des cinq dernières années, la défaillance de matériaux a été le principal facteur de près du tiers des accidents de pipelines. Même si la corrosion et la fatigue structurelle sont des caractéristiques d'un réseau de pipelines vétuste, l'erreur humaine joue un rôle important dans la plupart des cas. La majeure partie des blessures sont causées par des fuites pendant les essais et la maintenance des pipelines.

Eau

Il s'est produit en moyenne 1 500 accidents annuels de transport par eau (excluant les accidents nautiques) pendant les dix dernières années, le nombre baissant d'un maximum de 1 531 en 1988 à 1 122 en 1991. Environ la moitié de tous les accidents de navires ont touché des bateaux de pêche, et 25 p. 100, des cargos, des remorqueurs ou des barges. En outre, près de 20 p. 100 du nombre total d'accidents concernaient des bateaux battant pavillon étranger.

Plus de 33 p. 100 des accidents de bateaux se sont produits dans des ports, et environ 20 p. 100, dans des rivières ou des lacs. Les facteurs humains contribuent à plus de 70 p. 100 de tous les accidents maritimes, alors que plus de 85 p. 100 de ceux qui surviennent à bord de navires sont attribuables aux erreurs humaines et, en proportion écrasante, aux activités de travail.

Le nombre annuel de pertes de vie a considérablement baissé, d'un maximum de 90 en 1988 à 26 en 1991, et la tendance a été la même pour le nombre de blessures.

Il convient toutefois de souligner que les accidents de nautisme, que le BSTC a choisi de ne pas inclure dans son système de rapports, provoquent plus de pertes de vies que ceux de tout autre secteur du transport par eau.

Air

Depuis cinq ans, le nombre annuel d'accidents de l'air est d'environ 1 200. Les accidents d'aviation, dont le nombre moyen a été de 550 par an pendant la même période, comprennent des accidents d'aéronefs provoquant des blessures mortelles ou graves, des accidents causés par des défaillances structurelles ou des dommages affectant la navigabilité, et des disparitions d'aéronefs¹⁹. Plus de 90 p. 100 des accidents ont touché des aéronefs immatriculés au Canada; près de la moitié concernaient des propriétaires privés, et environ 45 p. 100, des transporteurs de classe III ou IV²⁰.

La plupart des accidents d'aéronefs mettaient en jeu plusieurs facteurs reliés, au moins 80 p. 100 du total résultant d'une erreur humaine à bord ou au sol. Au cours des cinq dernières années, entre 10 et 15 p. 100 du nombre total d'accidents ont causé des morts, ces derniers étant à 60 p. 100 des passagers.

On a compté en moyenne 180 décès par an dans des accidents de ce mode au cours des dix dernières années, ce chiffre comprenant les 256 victimes de l'accident de Gander en 1985 et les 261 victimes de l'accident de Nationair, à Jeddah, en 1991²¹. Bien que ce soient les accidents majeurs de cette nature qui retiennent le plus l'attention des médias, la grande majorité intéresse des avions de loisirs et de petits avions commerciaux.

Route

Les accidents de la route, qui ne relèvent actuellement pas de la compétence du BSTC, provoquent plus de blessures et de pertes de vies que ceux de tout autre mode de transport²². Le nombre de morts sur la route est tombé de 4 436 en 1985 à 3 684 en 1991, ce qui s'explique en grande mesure par l'utilisation accrue de la ceinture de sécurité et par la baisse de la consommation d'alcool des conducteurs²³.

Enquêtes et coûts

La Commission a commandé des études pour déterminer la répartition du budget total du BSTC entre les divers modes de transport et quantifier, si possible, les dépenses contrôlables consacrées aux enquêtes sur les accidents.

Comme le montre le tableau 7, les enquêtes du mode air reçoivent la plus grosse proportion du budget du BSTC : 44 p. 100 du total. Viennent ensuite les services communs, qui bénéficient d'un plus gros budget que chacun des deux autres services d'enquête importants.

Le tableau 8 montre le coût moyen par événement signalé dans chaque mode. Comme pour la répartition modale du budget, on constate que le mode air domine largement, avec un coût moyen par événement deux fois plus élevé que celui du mode eau, et plus de trois fois celui du mode rail, pour l'exercice financier 1993-1994. Le coût par événement dans les modes eau et air a augmenté entre 1990-1991 et 1992-1993 du fait de la baisse du nombre d'incidents ayant fait l'objet d'enquêtes, alors que le coût du mode rail est resté relativement stable.

La figure 4 illustre l'ampleur des activités d'enquête dans trois modes (nous n'avions pas de chiffres pour le mode pipelines avant le BSTC). Comme nous l'indiquons ailleurs, et comme le montre clairement la figure, l'utilisation actuelle par le BSTC du Système de classification des événements et des interventions (SCÉI) a sensiblement réduit le nombre d'enquêtes de niveau B-2 ou plus dans le mode air. (Les catégories du SCÉI, comme la B-2, sont expliquées de façon plus détaillée dans la partie qui suit.)

Malgré cela, le total des ressources disponibles dans ce mode n'a pas été modifié. De fait, les années-personnes supplémentaires autorisées mais non affectées que le BSTC pouvait utiliser à sa discrétion ont récemment servi à créer cinq postes supplémentaires de CAI dans les régions (trois aujourd'hui comblés) pour couvrir tous les aspects des facteurs humains intervenant dans les accidents.



Tableau 7

Estimation de l'affectation des ressources du BSTC				
Centre de coût	1992-1993		1992-1993	
	milliers de \$	%	années-personnes	%
Air	10 672	44	123	42
Services communs	3 864	16	45	15
Multimodal	2 993	12	35	12
Eau	2 903	12	44	15
Rail	2 727	11	36	12
Haute direction	615	3	8	3
Pipelines	372	2	4	1
Total	24 146	100	295	100

Source: Pearmain Partners, *A Review of Resources Allocation in The Transportation Safety Board of Canada*, septembre 1993, p. iii.

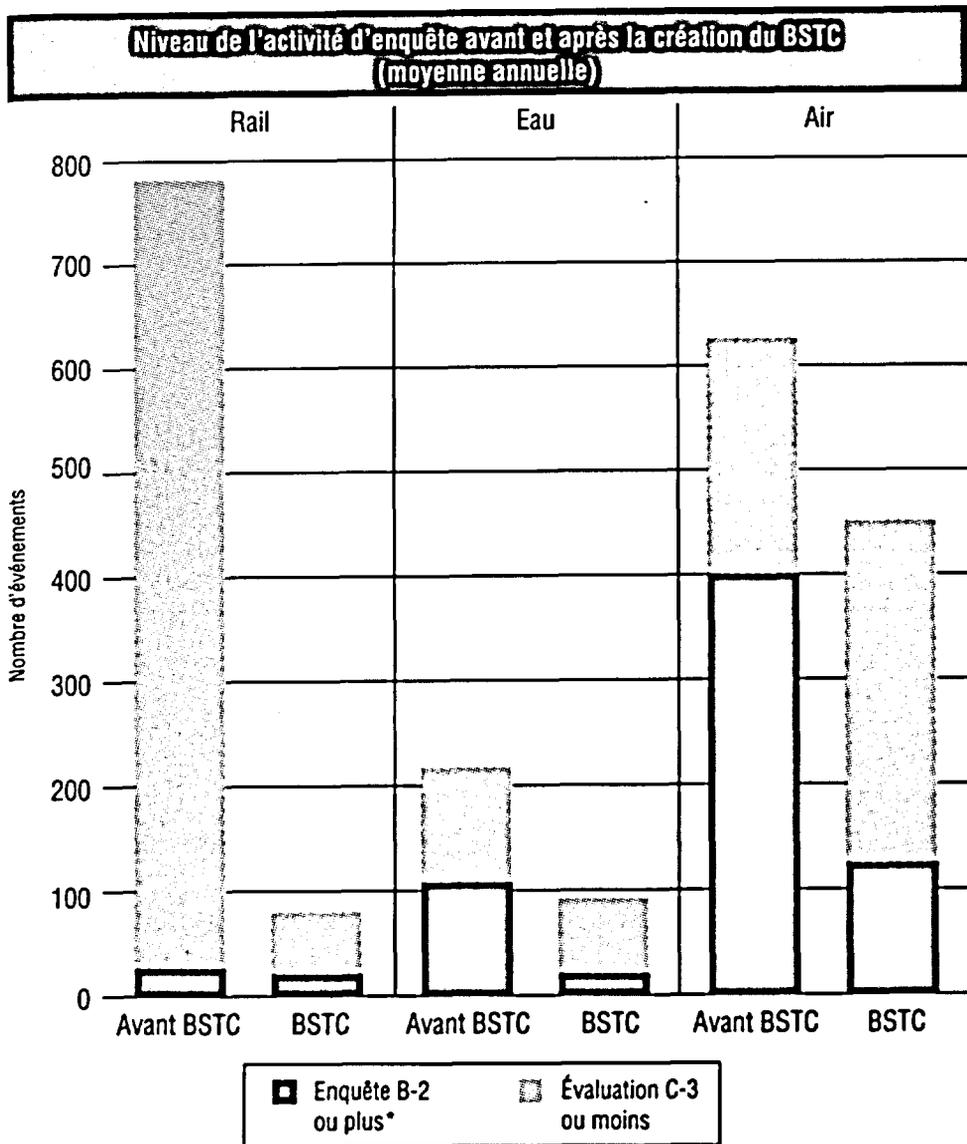
Tableau 8

Coût moyen des enquêtes par événement et par mode				
	1990-1991	1991-1992	1992-1993	Prévisions 1993-1994
	\$	\$	\$	\$
Air	4 533	5 718	6 227	5 217
Pipelines	4 482	663	9 084	2 760
Eau	1 769	2 335	2 494	2 255
Rail	1 816	1 496	1 647	1 506

Source: Pearmain Partners, *A Review of Resource Allocation in The Transportation Safety Board of Canada*, September 1993, p. v.

Note: Ces coûts par événement correspondent aux coûts des années-personnes et aux autres dépenses, à l'exclusion des activités multimodales, des services de direction et des services communs.

Figure 4



Source : Dérivé de données fournies par le BSTC.

Note : Avant BSTC (1988-1990), BSTC (1990-1992). Chiffres pour l'activité pipelines non disponibles pour la période avant le BSTC.

* B-2 et C-3 sont des cotes spécifiques du Système de classification des événements et des interventions (SCÉI), expliqué en détail dans la partie suivante du présent chapitre.

Gestion du risque

Le BSTC n'a pas adopté de lignes directrices, de politiques ou de procédures formelles pour déterminer les objectifs ou paramètres de l'affectation multimodale des ressources. Nous croyons qu'il pourrait mieux s'acquitter de sa tâche de promotion de la sécurité des transports s'il effectuait la classification des accidents et menait ses enquêtes en utilisant les techniques courantes de gestion du risque, aujourd'hui largement acceptées dans bon nombre de secteurs industriels, dont les transports.

Le risque peut être défini comme la probabilité qu'un événement va se produire, multipliée par ses conséquences. Dans le contexte du BSTC, la gestion du risque devrait exiger le recours à des méthodes et procédures formelles dont le but consisterait à rehausser la sécurité en analysant systématiquement les événements et leurs relations de cause à effet, et en choisissant des mesures de contrôle optimales pour réduire le nombre et les conséquences des carences en matière de sécurité. La gestion du risque est un outil qui permet d'analyser de vastes quantités de données pour faciliter la répartition de ressources limitées.

La gestion du risque comprend trois activités principales : l'analyse du risque (quels sont les risques et quelle est leur probabilité?), l'évaluation du risque (quels sont les conséquences?) et la maîtrise du risque (comment réduire les conséquences?). Le but de l'opération est de ramener les risques d'une activité (ou de rehausser la sécurité) à un niveau réaliste et raisonnable, eu égard aux ressources et contraintes de l'organisme.

Pour bien saisir la notion de risque, il faut comprendre que la «sécurité absolue» n'existe pas. Le risque est inhérent à tous les systèmes de transport, et la seule méthode permettant d'y faire face avec succès est d'identifier, d'évaluer et de choisir sagement les activités de réduction du risque. Accorder une attention excessive aux «mauvais» risques ne produit pas plus de sécurité; cela augmente en fait le risque global puisqu'on est amené à négliger et à exacerber d'autres risques. L'élimination totale du risque dans un domaine n'est pas non plus nécessairement la solution la plus sécuritaire puisque cela peut obliger à prendre plus de risques dans d'autres secteurs.

Il ne semble exister aucun plan au BSTC pour modifier la méthode actuelle de répartition des ressources, sauf dans la mesure où l'on recueille actuellement plus de données d'enquête qui, après avoir été introduites dans la base de données, permettront d'établir des points de référence pour les activités futures. Le BSTC a peu d'informations, voire aucune, sur le temps qu'il consacre à chaque catégorie d'événement ou sur les résultats attendus de telle ou telle enquête. Le BSTC devrait utiliser les techniques de gestion du risque pour se doter d'un mécanisme cohérent de répartition des ressources en fonction des modes et des niveaux d'activité.



RECOMMANDATIONS

2. 

- a) Le BSTC devrait adopter la gestion du risque comme outil d'organisation fondamental.
- b) Pour élaborer son plan stratégique, le BSTC devrait avoir recours à des principes de gestion du risque tenant compte des bienfaits attendus d'une réduction de l'exposition générale de la population au risque.
- c) Le plan stratégique du BSTC devrait tenir compte de l'exposition relative de la population aux risques de transport dans les divers modes et non pas des affectations budgétaires historiques.
- d) Le président du BSTC devrait s'assurer que ses cadres supérieurs obtiennent une formation spécialisée dans l'utilisation des techniques de gestion du risque, afin de revoir la structure de l'organisme et la répartition de ses ressources.



Le Système de classification des événements et des interventions

LE BSTC A MIS SUR PIED le Système de classification des événements et des interventions (SCÉI) qui énonce les critères de classification des événements et d'identification des interventions requises pour garantir l'enquête optimale dans chaque cas. Nous appuyons vigoureusement cette initiative, destinée à doter le BSTC d'un important outil de gestion. Nous avons toutefois des réserves à formuler au sujet de l'efficacité concrète du système.

Matrice de classification du SCÉI

La classification des événements se fait en trois catégories, correspondant à trois critères fondamentaux établis par le BSTC :

- menace potentielle pour le public;
- mesures de sécurité potentielles; et
- degré d'intérêt du public.

Sur la base de ces critères, les événements sont classés dans les catégories A, B ou C, par ordre décroissant d'importance.

En ce qui concerne les niveaux d'intervention, numérotés de un à cinq, ils sont déterminés par le personnel du BSTC par ordre décroissant d'intensité. Les critères sont les suivants :

- degré d'exhaustivité de l'enquête et du rapport;
- ampleur des informations à recueillir;
- période de temps nécessaire pour mener l'enquête; et
- nombre d'employés du BSTC requis.

Ainsi, l'indice SCÉI se compose d'une lettre correspondant à la classification de l'événement (A, B ou C) et d'un chiffre correspondant au niveau d'intervention (1, 2, 3, 4 ou 5). La matrice actuellement utilisée est reproduite à la figure 9.

Application actuelle du SCÉI

Tel que le système est actuellement appliqué, le BSTC ne produit de rapport que sur les événements de catégorie A ou B au niveau 1 ou 2. Pour les événements C3, on procède seulement à une évaluation, généralement sur le terrain. Pour les événements C4 et C5, les enquêteurs recueillent généralement des informations sur les faits, sans se rendre sur place, afin de les enregistrer dans la base de données.

Tableau 9

Matrice actuelle des niveaux de classification des événements et des interventions			
	• menace grave à la sécurité publique, ou • forte possibilité de mesures de sécurité par le Bureau, ou • intérêt élevé du public	• inquiétude pour la sécurité publique, ou • possibilité raisonnable de mesures de sécurité par le Bureau, ou • un certain intérêt du public	• aucune inquiétude raisonnable pour la sécurité publique, ou • aucun besoin raisonnable de mesures de sécurité par le Bureau, ou • peu d'intérêt du public
	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Niveau 1	• investigations complètes avec enquête publique • rapport exhaustif • pas de limite de temps pour l'enquête	—	—
Niveau 2	• investigations complètes • rapport exhaustif • 180 jours pour l'enquête	• investigations complètes • rapport intermédiaire • 120 jours pour l'enquête	—
Niveau 3	—	—	• examen préliminaire • informations recueillies sur le site ou par téléphone • évaluation de l'événement produite dans les 90 jours
Niveau 4	—	—	• notification et collecte de données • données recueillies par téléphone ou courrier • mémoire sur l'événement, dans les 60 jours
Niveau 5	—	—	• événement enregistré dans la base de données • données supplémentaires pouvant être recueillies par téléphone ou par courrier • aucun rapport

Source : Bureau de la sécurité des transports du Canada, document intitulé «*Système de classification des événements et des interventions du BSTC*» (modifié en juin 1991).

En 1992, il y a eu 2 520 accidents et 1 675 incidents, pour un total de 4 195 événements de transport qui ont été signalés au BSTC, conformément au Règlement de la *Loi sur le BCEATST*²⁴. En ce qui concerne la gravité des accidents, il vaut la peine de mentionner que le BSTC n'a choisi d'en placer que deux dans la catégorie A (A-2) depuis sa création²⁵.

Ce système de classification, comme on l'applique actuellement, permet au Bureau d'énoncer les principes de classification fondamentaux en accordant beaucoup de latitude au personnel, régional ou national, pour les interpréter en fonction de chaque événement et pour y affecter le niveau de ressources voulu. On ne trouve nulle part de définition des concepts fondamentaux que sont la sécurité publique, l'intérêt public, «l'inquiétude» plutôt que «la menace», ni d'indications

sur la manière dont il faut évaluer ces concepts très généraux. Chaque jour, les membres du Bureau reçoivent une liste des événements, indiquant leur classification.

Révision des décisions initiales sur les niveaux d'intervention

Pour expliquer son système de classification des événements, le BSTC déclarait dans le mémoire qu'il a adressé à la Commission que «le Bureau... peut changer la classification des événements ou le niveau d'intervention à n'importe quel moment»²⁶. À notre avis, cette déclaration s'applique parfaitement aux décisions prises au sujet des principes du SCÉI. Les membres du Bureau peuvent reformuler ou redéfinir les éléments de la politique du SCÉI. Toutefois, nos recherches juridiques ont montré que le Bureau n'a peut-être pas le pouvoir d'ordonner de reclasser soit à la baisse soit à la hausse l'intervention relative à un événement spécifique.

Le Bureau n'a jamais demandé d'abaisser le niveau SCÉI d'un événement, bien qu'il y ait eu certaines enquêtes de la catégorie C dont la portée a été restreinte sur décision du directeur d'enquête²⁷.

Cependant, les membres du Bureau ont à l'occasion demandé que les niveaux de classification et d'intervention soient augmentés, pour certains événements, de façon à procéder à une enquête plus poussée.

Étant donné que le pouvoir de rouvrir une enquête en vertu de l'article 26 risque d'être exercé trop tard aux fins pratiques, il serait souhaitable que le Bureau jouisse du pouvoir explicite de reclasser à la hausse comme à la baisse la classification SCÉI initiale à tout stade d'une enquête.

La question de savoir si le BSTC détient explicitement le pouvoir de reclasser à la baisse une classification initiale a constamment été soulevée pendant nos consultations. Nous pensons qu'il n'y a aucune raison de dépenser des ressources quand il est devenu évident qu'on ne pourra probablement tirer aucune leçon en matière de sécurité. Le BSTC ne devrait donc pas être obligé de continuer une enquête.

Si l'on accordait au BSTC le pouvoir de mettre fin à une enquête ou de réduire la classification SCÉI d'un événement, il lui incomberait de l'utiliser avec prudence. De fait, s'il décidait d'exercer ce pouvoir, il devrait être tenu de préserver la confiance du public dans son système en publiant un résumé factuel de l'événement, les raisons de la classification initiale et les raisons pour lesquelles il a conclu que la sécurité des transports n'aurait rien à gagner à ce que l'enquête à ce niveau de classification continue. À notre avis, permettre au Bureau de réaffecter ses ressources en fonction de ces exigences ne mettrait pas en danger sa crédibilité.

Incohérences dans l'application du Système

Le BSTC déclarait également dans son mémoire que :

- Les attributions des membres du Bureau et de son directeur général sont intégrées en ce qui concerne la production de lignes directrices sur l'affectation des



ressources. Cela peut se faire de plusieurs manières, parfois subtiles. Les politiques du Bureau ne sont pas énoncées de manière assez détaillée pour limiter indûment les activités du personnel. Elles constituent plutôt des orientations générales qui sont renforcées par une mise en application cohérente»²⁸.

Le système qu'utilisait auparavant le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) n'était pas toujours appliqué efficacement en matière d'affectation des ressources. Il existait par exemple une directive, primant sur la politique générale, qui obligeait à faire enquête sur *tous* les accidents d'aviation. La décision du BSTC d'abolir cette condition préalable à l'utilisation de son SCÉI témoigne d'un souci louable de faire meilleur usage de ses ressources.

Pour illustrer cette amélioration, notons un exemple d'inefficience révélé lors de nos consultations. Le BCSA avait fait enquête sur l'écrasement d'un prototype d'avion de combat de la compagnie Northrop, à Goose Bay, au Labrador, qui était toujours classé avion civil parce que l'armée ne l'avait pas encore acheté. Comme il n'en existait à l'époque qu'un seul autre exemplaire, l'aviation civile canadienne n'a tiré qu'un avantage extrêmement limité du temps et des sommes considérables qui ont été consacrés à l'enquête. Certes, on était peut-être tenu de faire enquête sur cet événement en vertu des protocoles internationaux, mais il n'en reste pas moins que le coût de l'enquête a largement dépassé tout bénéfice que l'on aurait pu en tirer sur le plan de la sécurité.

Bien que le Bureau ait apporté certaines améliorations à son SCÉI d'origine, nous ne pouvons dire que l'orientation générale du système et la cohérence de son application aient été évidentes à nos yeux.

Les recherches de la Commission nous portent à croire que le SCÉI ne garantit pas encore que des événements semblables sont traités de manière cohérente à l'intérieur de chaque mode et entre les divers modes. Considérant le nombre élevé d'enquêtes et de rapports du mode air ainsi que le nombre relativement minime de recommandations qui en résultent, par rapport aux autres modes, on peut penser qu'il y a là un déséquilibre entre les ressources et les résultats. Les propres données du BSTC démontrent qu'il y a moins de recommandations de mesures de sécurité émanant du mode air que des autres²⁹, alors que le mode air dépense la plus grande proportion du budget d'enquête du BSTC et qu'il a plus de la moitié du personnel d'enquête³⁰. Cela nous fait craindre que les propres critères du Bureau en matière d'affectation des ressources aux enquêtes ne soient pas respectés.

Notre examen d'un grand nombre d'incidents d'aviation n'a fait apparaître aucune méthode claire et cohérente de classification des événements. Par exemple, dans des cas d'incidents décrits comme «perte de contrôle», neuf ont été classés B2 et 29, C3. Dans des incidents de «perte d'espacement», cinq ont été classés B2, et dix C3. Cela pourrait être un problème soit de classification, soit de description de l'événement.

Nos discussions avec le Bureau et le personnel du BSTC ont, par ailleurs, révélé plusieurs interprétations du SCÉI, de ses éléments et de leur application aux différents modes. Même les propres manuels d'enquête du Bureau contiennent des explications différentes des critères de classification pour chaque mode. L'examen d'un certain nombre de dossiers a révélé des incohérences. Par exemple, des événements qui avaient été classés C3 ou C4 auraient dû recevoir la cote B2.

Ces incohérences s'expliquent peut-être par la manière dont les décisions de classification sont prises dans chaque mode. Dans le mode air, ce sont les gestionnaires de chaque région qui déterminent les niveaux d'intervention. Dans les autres modes, ce sont les directeurs d'enquête à Ottawa qui prennent les décisions, ce qui leur permet, en théorie et en pratique, d'être plus uniformes. Cependant, dans ce système, il est peut-être difficile au directeur d'enquête éloigné du lieu de l'accident d'évaluer le degré d'intérêt du public.

La subjectivité du système présente également le risque que la classification des nouvelles enquêtes soit ajustée pour tenir compte d'autres facteurs non reliés aux critères explicites du SCÉI, par exemple la charge de travail. De fait, nos recherches ont produit certains indices d'une telle corrélation. Dans certains cas, de nouvelles enquêtes ont obtenu une classification plus élevée, et plus de ressources, à un moment où la charge de travail était moins lourde, et des accidents de même nature classifiés à des périodes très occupées l'ont été à des niveaux de priorité moins élevés que ce que l'on aurait pu prévoir à la lecture des critères du SCÉI. Nous savons bien que les ressources du Bureau sont limitées et que celui-ci doit donc les gérer le mieux possible, mais il conviendrait d'éliminer cette incohérence dans l'application du SCÉI puisque cela diminue la valeur du système et la crédibilité de la base de données du BSTC.

Étant donné le rôle du Bureau et son pouvoir douteux d'influer sur la classification des événements, une définition plus précise des critères du SCÉI permettrait aux membres du Bureau, par un exercice clair de leur autorité, de garantir des niveaux d'intervention et une répartition des ressources plus adéquats et plus cohérents.

Publication des niveaux de classification et d'intervention

Nous avons constaté que le public, et même des personnes connaissant l'existence du SCÉI, comprennent mal la manière dont le BSTC prend les décisions de répartition des ressources et comment le système est utilisé. Cela s'explique notamment par la complexité de la matrice et par l'opinion générale, à l'intérieur de l'organisme lui-même, que le SCÉI n'est qu'un simple processus de décision interne. Cette méconnaissance du processus amène d'aucuns à nourrir des appréhensions au sujet de l'action du BSTC et à se méfier de ses activités. Il faudrait que le monde des transports soit beaucoup mieux sensibilisé à cet aspect des activités du BSTC. C'est d'ailleurs une exigence de la *Loi sur le BCEATST*.

Le SCÉI devrait être à la fois un outil de gestion pour le BSTC et un indicateur visible des priorités de sécurité pour l'industrie des transports. Le BSTC aurait intérêt, une fois tous les deux ans, à consulter le monde des transports sur la classification des événements, en particulier pour dégager un certain consensus sur la définition de notions telles que la gravité des accidents et sur l'élaboration de normes d'efficience pour la conduite des enquêtes. Il est, en outre, essentiel de poursuivre régulièrement des discussions avec les exploitants et les transporteurs afin de mieux jauger l'intérêt du public à l'égard de tel ou tel accident. Dans le cas des deux accidents des BC Ferries de 1992, une meilleure appréhension de l'intérêt du public aurait peut-être entraîné des décisions plus fermes et plus immédiates du BSTC.

En conclusion, nous appuyons vigoureusement le recours au système de classification des événements et des interventions, outil important pour améliorer l'efficience et l'efficacité du BSTC. Nous croyons, cependant, que le système n'est pas appliqué de manière cohérente d'un mode à l'autre et à l'intérieur de chaque mode, et qu'il n'est pas assez souple pour permettre une révision adéquate des décisions de classification initiales.



RECOMMANDATIONS

3.

Le Bureau devrait consulter le monde des transports dans le but d'élaborer une nouvelle politique sur les catégories d'événements de transport devant faire l'objet d'une enquête et sur les niveaux d'intervention. Les éléments essentiels de la politique devraient comprendre :

- a) des critères plus clairs et plus précis pour la sélection des incidents et l'ampleur des ressources à y consacrer;
- b) une action pour faire comprendre au personnel que le rôle du SCÉI est d'établir des priorités et de communiquer ce message au monde des transports; et
- c) le réexamen, tous les deux ans, de la pertinence et de l'efficacité du SCÉI en concertation avec le monde des transports, et la mise en oeuvre des changements requis.

4. **□□**

Le président du Conseil privé devrait introduire une modification de la *Loi sur le BCEATST* pour :

- a) permettre au Bureau d'ordonner la majoration de la classification d'un événement ou l'affectation de ressources plus importantes à une enquête;
- b) permettre au Bureau de mettre un terme à une enquête ou de réduire les ressources qu'il y consacrées chaque fois qu'il a la conviction que continuer l'enquête au niveau d'intervention initial ne produirait pas de résultats suffisants sur le plan de la promotion de la sécurité; et
- c) obliger le Bureau à publier un énoncé factuel résumant l'événement et les raisons pour lesquelles il a décidé de terminer ou de déclasser l'enquête.

Produits et processus

LÉ RÔLE DU BSTC EN MATIÈRE DE PROMOTION de la sécurité est de fournir des informations et des conseils à ceux qui peuvent prendre des mesures de sécurité. Deux aspects importants de ce rôle concernent la qualité des produits et l'opportunité de leur diffusion. Nous examinons ici la qualité des rapports d'enquête du BSTC et l'efficacité de leur processus de production. Ces deux éléments déterminent en grande partie l'impact du BSTC sur la sécurité des transports.

Cette partie de notre examen repose sur trois sources principales d'opinions et de données : nos consultations auprès des parties prenantes; les avis d'experts indépendants; et l'examen des dossiers du BSTC par le personnel de la Commission. Notre tâche, à nos yeux, n'était pas de tirer des conclusions définitives sur des enquêtes ou des rapports spécifiques du BSTC. Nous nous sommes plutôt fondés sur l'ensemble de nos sources pour analyser les processus de l'organisme, identifier les domaines exigeant des améliorations et formuler des recommandations. Nous savons qu'une analyse fondée sur un échantillon de dossiers opérationnels ne saurait rendre compte de toutes les enquêtes réalisées, mais notre confiance quant à la validité de nos conclusions et recommandations a été renforcée par le fait que chacune de nos sources a évoqué des préoccupations semblables.

Description des rapports

Les rapports d'accident sont le produit des enquêtes entreprises par le BSTC dans les catégories d'intervention A ou B. Jusqu'à présent, le BSTC n'a produit de rapports que sur des enquêtes de catégorie B. Normalement, on s'efforce de rédiger à ce sujet des rapports de dix à 20 pages. Les rapports de catégorie B laissent à leurs auteurs une plus grande latitude que ceux de catégorie A, mais ils contiennent généralement les quatre éléments suivants :

- 1) données factuelles — les faits reliés à l'événement;
- 2) analyse — les hypothèses (ou théories) permettant d'expliquer l'événement d'après les faits;
- 3) conclusions — les conclusions relatives aux causes et facteurs;
- 4) mesures de sécurité — mesures prises ou proposées pour résoudre les problèmes identifiés.

Les événements sujets à une intervention de niveau C3 font l'objet d'une évaluation (qu'on appelait autrefois un mémoire), d'une longueur de deux à quatre pages au moment de notre examen, et ne contenant qu'une présentation des faits. Notre évaluation de la qualité des rapports était axée sur les rapports B2 disponibles mais a porté aussi sur certains « mémoires » C3, dont il existe un plus grand nombre.



Description du processus

Le BSTC a pris diverses mesures, pendant l'existence de notre Commission, pour réduire ses délais. En conséquence, la procédure d'élaboration d'un rapport d'enquête du BSTC était encore en évolution. Comme elle varie quelque peu d'un mode à l'autre, et comme le mode air a été le premier à adopter la nouvelle procédure, c'est celle-ci que nous avons décidé de décrire. Il convient toutefois de souligner que les différences par rapport à la procédure des autres modes concernent uniquement la manière dont l'enquêteur et les autres employés du directeur d'enquête préparent l'ébauche de rapport, c'est-à-dire le début du processus.

Les activités d'élaboration des rapports sont résumées ci-après. Nous en avons examiné cinq paliers pour évaluer la contribution des parties qui en sont responsables. Bon nombre de ces paliers recouvrent des étapes multiples, comme le montre le tableau 10 qui les résume, avec les délais correspondants, dans le mode air.

Palier 1 — Enquête/Projet de rapport de l'enquêteur en chef

Un enquêteur en chef mène ou gère l'enquête, sous la direction du directeur d'enquête du mode concerné et avec l'appui éventuel de l'administration centrale (tests en laboratoire et analyses par des spécialistes).

Palier 2 — Examen par le directeur d'enquête de l'administration centrale / Ébauche du rapport du directeur d'enquête

Le personnel du directeur d'enquête de l'administration centrale examine et met en forme le projet de rapport de l'enquêteur en chef (et y ajoute parfois son analyse). L'ampleur de sa contribution analytique peut varier considérablement d'un mode à l'autre. Par exemple, les rapports du mode air arrivant des régions ont déjà été examinés par le directeur régional et ont été élaborés avec l'appui de spécialistes régionaux. En revanche, les rapports des modes rail et eau sont généralement le produit de bureaux de districts plus petits. Dans le mode rail, en particulier, la région met l'accent sur les indices factuels recueillis, alors que ce sont les analystes du directeur d'enquête de l'administration centrale qui s'occupent de la majeure partie de l'analyse et de l'élaboration du rapport. Dans le mode eau, les rapports font l'objet d'une rédaction plus poussée au niveau régional mais la contribution du personnel du directeur d'enquête de l'administration centrale est loin d'être négligeable.

Palier 3 — Examen par Analyse de la sécurité et Communications / Rapport du personnel du BSTC

Lorsque le personnel du directeur d'enquête a terminé la rédaction du rapport d'enquête, le texte est envoyé à Analyse de la sécurité et Communications pour l'ajout d'un chapitre de mesures de sécurité préparé par le groupe de Prévention des accidents et pour une mise en forme par le groupe des Communications. Le rôle du groupe des Communications est de revoir le style et la terminologie.

Tableau 10

Processus de production des rapports du BSTC

(Mode air)

NOS PALIERS		BSTC	
Palier	Description	Activité	Jours
1	Enquête et rapport de l'enquêteur en chef	Enquête Préparation du rapport Envoi à l'administration centrale	125
2	Personnel du directeur d'enquête de l'administration centrale	Réception et préparation du rapport	7
	Vérification et révision	Révision du rapport	18
3	Analyse des carences de sécurité, et communications	Préparation de mesures de sécurité Mise en forme du rapport	23
4	Comité d'examen préliminaire du Bureau	Préparation du rapport pour le Comité d'examen préliminaire	12
		Approbation par le Comité d'examen préliminaire	25
		Préparation du procès-verbal et du rapport	5
		Intégration des changements du Bureau	7
5	Parties intéressées Processus	Envoi de l'ébauche provisoire aux PI	4
		Traitement des observations des PI Diffusion des observations des PI	35
		Évaluation des observations des PI par l'enquêteur en chef	15
		Évaluation des observations des PI par l'AC	5
	Analyse des carences de sécurité, et communications	Mesures de sécurité proposées au Bureau Intégration des changements au rapport	5
	Comité d'examen final du Bureau	Préparation de la documentation pour le Bureau	5
		Approbation par le Comité d'examen final et approbation par le Bureau	30
		Préparation du procès-verbal et du rapport	5
		Intégration des changements du Bureau	25
	Production du rapport	Préparation et publication du rapport final	15
Total			366

Palier 4 — Comité d'examen préliminaire du Bureau (Projet de rapport du Bureau)

L'ébauche de rapport est soumise au Comité d'examen préliminaire (CEP) du Bureau, puis à l'approbation du Bureau au complet.

Étape 5 — Observations des PI et Comité d'examen final / Rapport final du Bureau

Le projet de rapport final du Bureau est adressé aux parties intéressées (PI). Il convient de souligner que, même si la Loi parle ici de «parties directement intéressées», nous avons constaté que les parties prenantes et le BSTC parlent souvent à ce sujet du processus des PI, expression que nous avons conservée dans notre rapport.

Ensuite, le personnel du BSTC formule ses commentaires sur les observations des PI. Finalement, le Comité d'examen final (CEF) du Bureau se penche sur les observations des PI et sur l'ébauche de rapport, ce qui aboutit à l'approbation définitive du rapport final par le Bureau.

Délais de production et diffusion des rapports

L'une des principales préoccupations des parties prenantes, dans tous les modes, concerne le temps qu'il faut au BSTC pour produire ses rapports, même sur des événements mineurs. Comme l'a dit un représentant du secteur maritime :

«Évidemment, personne ne demande au Bureau de tirer des conclusions à la hâte ou sans les vérifier, mais il ne faut certainement pas douze mois pour rédiger deux pages sur les circonstances d'un incident très simple.»³¹

Cette question a également été souvent évoquée par des représentants de l'industrie des transports. Ainsi, l'un d'eux nous a dit que :

«Nous constatons qu'il faut probablement entre deux et trois ans pour avoir un rapport. Je connais le processus, et je sais que tout dépend de la complexité du problème. Celui-ci était très complexe du point de vue des facteurs humains mais, quand nous avons obtenu le rapport, nous avons vu que cet aspect n'avait pas été vraiment analysé. Je suis donc en droit de demander : Pourquoi ça a pris si longtemps?»³²

Le BSTC a démontré qu'il peut agir très rapidement, notamment lorsqu'il identifie des situations critiques sur le plan de la sécurité. À preuve, certains de ses avis de sécurité ou recommandations provisoires (concernant par exemple les ruptures d'essieux de Via Rail ou l'évacuation d'un hélicoptère gros porteur après son écrasement).

Cela dit, la diffusion en temps voulu des rapports n'est pas qu'une question de communication rapide des problèmes de sécurité. Elle englobe aussi la diffusion sans retard de données factuelles aux groupes et personnes concernés pour leur permettre de tirer leurs propres conclusions et de chercher des correctifs immédiats. Ainsi, nous a-t-on dit aussi, la communication trop tardive des faits et conclusions diminue la valeur du produit pour le public.

À l'occasion d'une réunion que nous avons tenue avec des parties prenantes au début de nos travaux, nous avons entendu dire que le Bureau devrait s'efforcer de communiquer plus vigoureusement ses conclusions à la fois aux exploitants du matériel et aux instances de direction des transporteurs, et pas simplement à Transports Canada.

Bon nombre des mémoires et communications que nous avons reçus des syndicats et du personnel exploitant nous ont montré que ceux-ci ne connaissent pas les processus du BSTC, ni ses principaux produits. On nous a dit, par exemple, que la plupart des gens du secteur maritime n'ont jamais connaissance de ce que le BSTC a appris suite à un accident, et que les rapports devraient être diffusés plus largement.

Une préoccupation particulière a été soulevée à cet égard :

«Si l'on veut éviter la répétition de situations dangereuses, il faut que les personnes concernées soient informées le plus vite possible après l'événement. Ce sont elles qui ont besoin de la leçon pour prendre des mesures de prévention; sinon, les accidents se répètent, des vies risquent d'être perdues...»³³

Des intervenants nous ont dit craindre la répétition d'accidents semblables avant la communication des informations à l'industrie. L'importance d'une diffusion rapide est apparue de manière éclatante quand, cinq jours avant la publication du rapport du juge Moshansky sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, un autre Fokker F-28 s'est écrasé à l'aéroport La Guardia de New York — là aussi à cause de l'accumulation de glace. Toutefois, la leçon la plus importante de cet incident concerne la diffusion des informations. Les principales conclusions du juge Moshansky sur l'accumulation de glace figuraient dans son deuxième Rapport provisoire — publié un an et demi auparavant — mais elles n'avaient suscité aucune mesure concrète de la part de l'organisme américain de réglementation³⁴.

Les informations relatives à la sécurité sont inutiles si elles ne sont pas communiquées aux personnes qui peuvent s'en servir. On nous a parlé du naufrage du bateau de pêche *Nadine* en décembre 1990, au sujet duquel le BSTC, tout en adressant une recommandation provisoire à la Garde côtière canadienne, n'avait pas encore publié son rapport à l'été 1993. Or, nous ont dit des représentants du secteur maritime, à ce moment-là «d'autres naufrages, comme celui du *Cape Aspy* auraient peut-être pu être évités... si les informations avaient été reçues à temps»³⁵. Certes, un rapport d'enquête sur un accident ne suffira pas forcément à lui seul à prévenir

un autre accident semblable, mais l'absence de rapport réduit la possibilité que des mesures de sécurité soient prises.

Nous avons comparé le rendement du BSTC à celui de l'industrie pour un événement qui concernait une défaillance matérielle ayant fait l'objet de tests en laboratoire et d'un rapport par l'exploitant. On trouvera le détail des étapes de production du rapport relatif à cet événement au tableau 11. Grâce à ses propres essais en laboratoire, l'exploitant avait obtenu en deux mois et demi un rapport interne lui donnant l'information centrale de cette enquête, mais les autres transporteurs et le public ont dû attendre plus de deux ans pour savoir ce qui s'était passé.

Certains des problèmes de retard des rapports du BSTC peuvent résulter de circonstances uniques. Dans le mode air, le Bureau avait hérité d'un arriéré considérable de rapports en cours de production. La politique du BCSA était que chaque accident devait donner lieu à un rapport (abrégé ou exhaustif), et que chaque rapport devait être examiné par le Bureau. En outre, le BCSA entreprenait des enquêtes exhaustives sur une proportion élevée des accidents. De ce fait, il avait un arriéré de plus de 1 000 rapports. Face à ce problème, des mesures ont été prises pour classer les rapports d'enquête mineurs comme des mémoires qui seraient publiés par le personnel du BCSA.

Au moment de la transition du BCSA au BSTC, 550 rapports n'étaient pas encore achevés et ont été transmis au nouvel organisme. Dans sa première année d'activité, le BSTC a mis sur pied un système de classification des événements afin de réduire le nombre d'enquêtes qui seraient lancées sous son égide. Ainsi, le nombre d'enquêtes exhaustives (catégorie B) lancées dans le mode air a été ramené à 74 en 1992, alors qu'il avait été de 377 pendant la dernière année du BCSA (1989), et de 263 dans la première année du BSTC (1990). La production annuelle de rapports du BSTC pour le mode air a été de plus de deux fois supérieure au nombre de nouvelles enquêtes lancées. Vers la fin de nos travaux, le BSTC nous a dit que tout l'arriéré du mode air avait été liquidé.

La période de transition a également provoqué des pressions dans les modes rail et eau qui ont été, dans l'ensemble, purement et simplement intégrés à la structure du BCSA. Les services d'enquête du BSTC pour les modes eau, rail et pipelines ont été dotés d'enquêteurs de la Garde côtière et de l'Office national des transports. Ces enquêteurs effectuaient généralement leurs enquêtes dans l'optique du respect des règlements plutôt que de l'identification des carences de sécurité et des mesures correctives requises. Quand le BSTC a essentiellement adopté la structure et les procédures du BCSA, les fonctions eau, rail et pipelines y ont simplement été greffées. Or, les services des modes de surface étaient peu familiers avec le type de rapports du mode air, avec le processus des parties intéressées et avec le système d'examen des rapports par un Bureau. En conséquence, alors que le BSTC éliminait peu à peu l'arriéré de rapports du BCSA, un nouvel arriéré se constituait dans les autres modes.

Tableau 11

Comparaison de la réaction du BSTC et de celle de l'exploitant concernant un déraillement en 1990		
Temps écoulé (en mois)	Échéancier du BSTC	Échéancier de l'exploitant
1		Tests en laboratoire avec des observateurs du BSTC
2		
2,5		Rapport du laboratoire indiquant la cause et les facteurs
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12	Ébauche de rapport (fortement inspirée du rapport de laboratoire de l'exploitant) et ébauche de recommandation	
12,5		
13		
13,5	Projet de rapport approuvé par le Comité d'examen préliminaire avec des modifications	
14		
15		
16	Projet envoyé aux PI	
16,5		L'exploitant reçoit le projet de rapport du BSTC pour avis
17	Réception des observations des PI	
18		
19		
20		
21	Publication d'une recommandation provisoire	
22		
23	Approbation du rapport par le Comité d'examen final	
24		
25		
26		
27		
28		
29		
30	Publication du rapport final	

Source : Examen par la Commission des dossiers du BSTC.

Face à un système de production insatisfaisant, «vers le milieu de 1992, le Bureau a mis l'accent sur la publication des rapports en temps opportun»³⁶. En juin 1992, le président a fixé un objectif de 365 jours pour les rapports d'enquête. En octobre 1993, seul le mode air pouvait nous donner une nouvelle série de dates cibles pour la production des rapports conformément à la nouvelle directive. Ces nouvelles dates, et le rendement réel aux cinq paliers de production des rapports, déterminé à partir d'un échantillon de rapports que nous avons obtenu, sont illustrés à la figure 5.

En 1992, le BSTC a recruté un consultant pour évaluer son processus de production des rapports. Bien qu'il n'ait pas adopté ses recommandations, on nous a dit que des améliorations ont été apportées en ce qui concerne le contrôle des délais de production et la transmission électronique des dossiers entre les employés participant aux enquêtes.

Par rapport aux délais moyens de notre échantillon, les nouvelles dates cibles représentent une diminution des délais se situant entre 45 p. 100 et 57 p. 100. Cela s'applique également à l'étape de l'enquête, si bien que l'enquêteur en chef n'aura plus qu'un tiers du délai global pour mener l'enquête et soumettre son rapport.

Les mesures prises pour resserrer le processus actuel ont permis d'accélérer la production des rapports, particulièrement dans le mode air. En ce qui concerne le mode rail, des progrès ont été réalisés mais on ne respecte pas encore le délai de publication imposé (on nous a dit qu'un gel du recrutement imposé par le Conseil du Trésor a empêché de doter un poste clé, ce qui a engorgé le système). Le mode eau a rencontré encore plus de difficultés à respecter les délais fixés par le Bureau et a fait face à des retards de procédure concernant un grand nombre de rapports de la côte ouest, bloqués par la décision du Bureau de s'adresser à la Cour fédérale du Canada pour obtenir une décision sur le droit des témoins aux services d'un avocat³⁷.

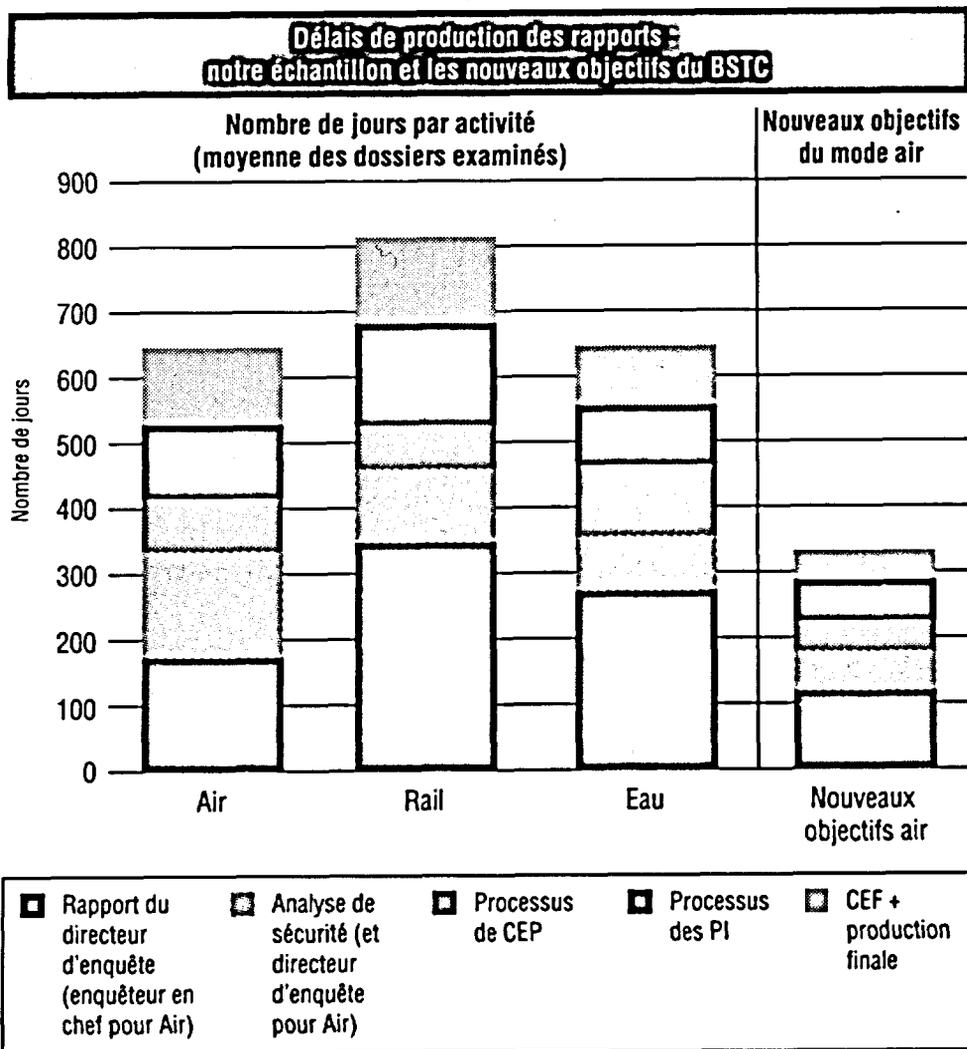
Nous croyons qu'il serait possible d'améliorer les délais dans tous les modes. Nous constatons également que les mesures adoptées portent seulement sur la gestion du système existant alors qu'elles devraient être axées sur une révision des principes et mérites mêmes du système. Le pourcentage de temps accordé aux enquêtes par rapport aux activités subséquentes d'examen est particulièrement préoccupant, et nous y reviendrons plus loin dans ce chapitre quand nous aborderons l'efficacité du processus.

Qualité des rapports sur les accidents

Notre évaluation de l'incidence du Bureau sur la sécurité a porté également sur la qualité des rapports d'accident. Cette évaluation a été entreprise à trois niveaux :

- l'opinion des intervenants ayant des contacts divers avec le BSTC;
- l'examen critique du contenu des rapports d'enquête par des experts de l'industrie; et
- l'examen par le personnel de dossiers d'enquête choisis.

Figure 5



Source : Dérivé de données fournies par le BSTC.

Note : La situation moyenne représentée par le diagramme du mode eau est relativement trompeuse car elle ne tient compte que des rapports publiés; le grand nombre de rapports en cours de rédaction déformerait les moyennes de notre échantillon.

Opinion des parties prenantes

Nous avons recueilli un vaste éventail d'opinions auprès de parties prenantes, comprenant un groupe diversifié de transporteurs, de fabricants de matériel, d'organismes de réglementation gouvernementaux et d'autres parties directement concernées

par la sécurité des transports. Ces opinions, et d'autres, nous ont aidés à cerner les principaux thèmes de notre réflexion.

Les impressions et opinions des parties prenantes varient en fonction de leur connaissance du BSTC. Dans tous les modes, les rapports du BSTC ont tendance à être jugés de manière plus critique par ceux qui ont été associés à une enquête que par ceux qui ne l'ont pas été. Toutefois, cela n'est pas nécessairement dû au fait que ces personnes réagissaient à des critiques à leur endroit exprimées dans les rapports du BSTC. Dans au moins trois cas, ce sont des exploitants eux-mêmes qui ont corrigé les projets de rapport du BSTC pour indiquer clairement que leurs propres procédures avaient été déficientes.

Les opinions divergeaient également d'un mode à l'autre.

Les répondants du mode eau avaient tendance à juger positivement la qualité globale des rapports du BSTC. La plupart ont choisi la cote «adéquat» ou une cote supérieure pour ce qui est de la clarté, de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la qualité d'analyse, du contenu technique et du réalisme des recommandations. (Le réalisme des recommandations a produit un moins grand nombre de cotes «bon» ou «excellent» que n'importe quelle autre caractéristique.)

La plupart des répondants du mode eau estimaient que la manière dont les rapports avaient été rédigés inciterait les responsables de la sécurité maritime à mettre en œuvre les recommandations, et ceux qui avaient été des parties intéressées à une enquête du BSTC estimaient que les rapports avaient tendance à décrire clairement *ce qui s'était passé et comment*. Par contre, les lecteurs des rapports avaient tendance à être moins impressionnés par les informations et analyses concernant le *pourquoi* des événements.

Les répondants du mode ferroviaire ont fait état de nombreuses erreurs factuelles relevées dans les projets de rapport pendant le processus des PI. Certes, ces erreurs avaient tendance à être relativement triviales — concernant, par exemple, un numéro de train inexact — mais ce qui est frappant, c'est qu'elles aient été commises malgré la coopération apparemment étroite des sociétés de chemin de fer avec les enquêteurs du BSTC pendant les enquêtes.

Dans le mode air, la plupart des répondants qui avaient été des PI considéraient que la qualité des rapports du BSTC était égale ou supérieure à celle du BCSA, et égale à celle des organismes étrangers. Plus de la moitié pensaient que des interrogations importantes intéressant le *quoi*, *comment* et *pourquoi* étaient restées sans réponse, et bon nombre de PI auraient ajouté, modifié ou supprimé des conclusions en se fondant strictement sur les informations contenues dans les rapports.

Des représentants des transporteurs aériens de classe I ou II³⁸ — qui transportent environ 80 p. 100 des voyageurs aériens du Canada — ont affirmé que les procédures de sécurité de leur entreprise n'ont pas été influencées de façon marquante par les rapports du BSTC, mais ils croyaient néanmoins, comme la plupart des autres transporteurs, que ces rapports avaient contribué de manière générale à la sécurité de l'aviation.

Opinion des experts

Bien que l'opinion des parties prenantes ait été précieuse pour notre évaluation, nous y avons ajouté celle d'experts indépendants et du personnel de la Commission³⁹.

Les rapports du mode air ont retenu relativement plus d'attention que ceux des autres modes, non seulement parce qu'il y a eu plus de rapports produits pour ce mode,

mais aussi parce que le personnel d'enquête du mode air du BSTC avait auparavant utilisé un format semblable d'enquête et de rapport du BCSA et que l'on pouvait donc s'attendre à ce qu'il lui soit plus familier.

Notre échantillon de 23 rapports et mémoires du mode air, comprenant quatre rapports proposés par le personnel du BSTC, représentait un bon éventail d'événements de toutes les régions du Canada intéressant des avions grands et petits, des hélicoptères et des hydravions, des transporteurs grands, moyens et petits, ainsi que des fournisseurs de services spécialisés⁴⁰. Les dossiers choisis, allant de 1989 à 1993, concernaient des enquêtes menées dans toutes les régions du BSTC et par l'Administration centrale. Des

Examen de l'efficacité

Air : (sur 347 rapports fournis)
6 experts ont examiné 23 rapports;
le personnel a examiné 23 dossiers.

Rail : (sur 35 rapports publiés)
3 experts ont examiné 8 rapports;
le personnel a examiné 7 dossiers.

Eau : (sur 8 rapports publiés)
3 experts ont examiné 8 rapports;
le personnel a examiné 3 dossiers.

Pipelines : (sur 2 rapports publiés)
1 expert a examiné les 2 rapports.

événements remontant à 1989 ont été inclus dans l'échantillon parce que le BSTC en avait assumé la responsabilité des enquêtes au moment de sa création.

Les huit rapports du mode rail représentaient un échantillon de 22 p. 100 des rapports publiés jusqu'au 1^{er} juin 1993 et couvraient des événements impliquant des facteurs reliés aux voies ferrées, au matériel et à l'exploitation.

Les huit rapports du mode eau et les deux rapports du mode pipelines constituaient la production complète du BSTC jusqu'au moment de notre évaluation, au milieu de 1993. Selon notre personnel, les rapports du mode eau risquaient de ne pas être représentatifs des 60 rapports d'enquête ou plus dont le BSTC avait pris l'initiative mais qui n'étaient pas encore achevés; en outre, les deux rapports du mode pipelines ne constituaient pas un échantillon suffisant pour tirer des conclusions.

Nous avons utilisé un questionnaire uniformisé de façon à pouvoir dégager des résultats comparables (voir l'annexe 4). Dans quelques cas, l'évaluation a été délibérément refaite pour comparer les méthodes. Notre questionnaire était destiné à déterminer la qualité des rapports d'enquête sur les plans suivants :

- exhaustivité et objectivité;
- logique et cohérence de l'analyse;

- réalisme des recommandations;
- évaluation globale de la qualité; et
- aspects notables des rapports.

Conclusions des experts

Exhaustivité et objectivité : Les experts ont eu tendance à critiquer cet aspect dans tous les modes, mais à des degrés différents.

Quatorze des rapports du mode air ne répondaient pas à toutes les questions des analystes au sujet de l'événement. Dans le cas des modes eau et rail, la moitié des rapports examinés ne répondaient pas à toutes les questions. Selon un analyste du mode rail, «ma principale inquiétude est que les enquêteurs du BSTC ne considèrent pas un accident comme une occasion d'examiner et de vérifier l'efficacité de tous les systèmes d'exploitation qui jouent ou devraient jouer un rôle en matière de prévention ou d'atténuation des risques d'accident».

Dans la moitié des rapports du mode eau et les trois quarts des rapports du mode rail où des facteurs comportementaux⁴¹ étaient en jeu, les analystes estimaient que les éléments contrôlables des comportements n'avaient pas fait l'objet d'un examen adéquat. Dans 17 des 20 rapports du mode air où s'appliquait le même facteur, les analystes ont constaté l'absence d'informations sur les facteurs comportementaux contrôlables. Comme l'a dit un analyste de ce mode, «cette partie essentielle de la détermination des causes de l'accident est presque totalement absente de tous les rapports examinés». Une exception notable à cette règle, un rapport du mode air de 1990, publié pendant l'été de 1993, a été bien noté au chapitre de l'analyse ergonomique du facteur comportemental.

Les experts ont comparé le contenu des ébauches de rapports finales et cinq rapports du mode eau n'avaient pas examiné toutes les hypothèses raisonnables (théories sur les accidents). La même constatation a été faite au sujet de 15 des 21 rapports pertinents du mode air. Comme l'a dit un analyste, «on a l'impression que, dès qu'une hypothèse est formulée, tous les efforts sont canalisés pour en confirmer la validité, en omettant parfois les informations qui ne la confirment pas directement». Bien qu'une seule hypothèse ait été présentée dans chaque rapport ferroviaire, elle a été acceptée comme étant la seule raisonnable, ce qui a produit une analyse positive des experts.

Dans plus de la moitié des rapports du mode eau et les deux tiers des rapports du mode air, l'énoncé de la cause a été jugé incomplet dans la mesure où il ne mentionnait pas tous les éléments de l'événement susceptibles d'être corrigés. Les résultats étaient meilleurs pour le mode rail, un quart seulement des rapports étant jugé déficients à cet égard.

Les blessures produites par l'accident et les données de survie n'étaient un facteur que dans quelques-uns des accidents considérés. Toutefois, dans les deux rapports du mode rail, dans deux des six rapports du mode eau et dans dix des douze rapports du mode air où ce facteur était pertinent, nos experts ont considéré qu'il avait été traité de manière insuffisante.

Logique et cohérence : Dans les huit rapports du mode eau, et dans six rapports du mode rail, les analystes n'ont exprimé aucune critique en ce qui concerne la logique et la cohérence des données factuelles présentées ou de leur analyse. Par contre, plus de la moitié des rapports pertinents du mode air ont été jugés déficients à cet égard.

De même, les analystes ont dit que les autres parties des rapports n'auraient pu être améliorées que dans seulement trois cas pour le mode eau et deux cas pour le mode rail. Toutefois, 15 rapports du mode air auraient pu être améliorés par une présentation plus équilibrée des faits.

Dans les huit rapports du mode rail et dans cinq rapports du mode eau et 14 des 19 rapports pertinents du mode air, les conclusions ont été jugées inadéquates. Certes, dans les modes eau et rail, les critiques formulées à ce sujet étaient plutôt mineures et n'auraient pas modifié les conclusions globales mais, dans bon nombre des rapports du mode air, nos analystes contestaient radicalement les conclusions (par exemple, une défaillance mécanique étant jugée la cause la plus probable, au lieu d'une « erreur de pilotage », ou l'absence de mention de la fatigue de l'équipage).

L'une des préoccupations de plusieurs analystes du mode air touchait le fait que des questions concernant Transports Canada n'avaient pas été traitées de manière adéquate. Voici un commentaire formulé à ce sujet : « On a l'impression qu'on hésite à dire les choses comme elles sont, surtout en ce qui concerne les carences de Transports Canada dans l'exécution de ses responsabilités de réglementation et de surveillance ». Bien que cette critique ait porté sur l'attitude du Bureau face à Transports Canada, des préoccupations plus générales ont également été exprimées dans tous les modes, mais pas en termes aussi précis, au sujet de la manière dont sont traités les exploitants. Le manque d'analyse des facteurs humains est, dans bien des cas, une absence d'analyse du rôle même des sociétés exploitantes.

Réalisme des recommandations : Cet aspect a généralement suscité des commentaires plus positifs dans les rapports qui contenaient des recommandations (ce qui était le cas de tous les rapports examinés dans le mode rail, de six des rapports du mode eau mais de seulement trois du mode air).

Les trois rapports du mode air contenant des recommandations ont produit une réponse positive aux deux questions suivantes : les recommandations étaient-elles adossées sur les faits et portaient-elles sur un problème contrôlable?; étaient-elles rédigées de manière à offrir une certaine latitude à l'organisme responsable de l'application, tout en étant assez précises pour permettre de contrôler les progrès réalisés? En revanche, les analystes estimaient qu'il aurait pu y avoir des recommandations dans six des rapports du mode air qui n'en contenaient aucune.

Les analystes des modes eau et rail estimaient que les recommandations de trois rapports dans chaque mode soit n'étaient pas justifiées par la preuve, soit ne visaient pas un problème contrôlable. Toutefois, dans une majorité des rapports des modes eau et rail contenant des recommandations, la formulation de celles-ci offrait suffisamment de latitude pour que l'organisme concerné puisse atteindre les objectifs de la manière la plus efficiente possible. Néanmoins, dans les deux-tiers des rapports du mode eau avec recommandations et un quart de ceux du mode rail, les recommandations ont été jugées tellement générales qu'il aurait été difficile d'en surveiller la mise en oeuvre.

Qualité globale : Outre les critères spécifiques susmentionnés, les analystes avaient été invités à juger la qualité globale des rapports. Ils ont donné la cote globale «adéquat» ou une cote supérieure à environ 85 p. 100 des rapports du mode eau, à environ 60 p. 100 du mode rail et à environ 25 p. 100 du mode air. Sur les 75 p. 100 des rapports du mode air jugés déficients, la plupart des commentaires concernaient des carences déjà identifiées en matière d'exhaustivité; l'un d'entre eux a été décrit comme étant à peine plus qu'une «formalité».

Aspects notables : Nous avons demandé aux analystes de dire si des aspects particuliers des rapports avaient été traités d'une manière notable — soit extrêmement bien, soit particulièrement mal. À leur avis, des sous-éléments particuliers avaient été extrêmement bien traités dans 25 p. 100 des rapports du mode eau, environ 20 p. 100 des rapports du mode air, et dans un rapport du mode rail. D'autres aspects avaient été jugés particulièrement mal traités dans environ 35 p. 100 des rapports du mode eau et environ 60 p. 100 des rapports des modes rail et air. La critique la plus fréquente à cet égard était que les enquêtes n'avaient pas porté sur tous les sujets pertinents pour l'événement considéré.

Rapports de laboratoire : Quelques-uns des rapports examinés faisaient référence à des rapports de laboratoire. Bien que ces derniers ne soient pas publiés avec les rapports d'accidents, nous avons pu en faire examiner

certains parallèlement aux rapports d'accident correspondants. En règle générale, les commentaires ont été positifs, même lorsque le rapport complet faisait l'objet d'un commentaire négatif. Dans le cas d'un des mémoires du mode air, l'analyste a précisé qu'il «était essentiel de s'y référer [au rapport de laboratoire] pour comprendre clairement le mémoire. C'est seulement alors qu'il est devenu évident que ce dernier concernait deux événements successifs», et il a ajouté que «c'est là [dans le rapport de laboratoire] que le quoi, le comment et le pourquoi sont traités».

Enquêtes internationales : Plusieurs enquêtes internationales ont été entreprises avec une assistance canadienne (fournie essentiellement, mais pas exclusivement, par des enquêteurs individuels du BSTC). Il s'agissait d'accidents d'avions gros porteurs survenus à l'étranger, et à l'occasion desquels des Canadiens avaient exercé des fonctions d'enquête cruciales (sous l'égide de l'OACI ou d'une autorité étrangère). Ces rapports, dont certains ont été rédigés en partie par les enquêteurs du BSTC, avaient tendance à être de haute qualité. Ces rapports concernent notamment les accidents suivants : Nationair (enquête menée par le Royaume d'Arabie saoudite); Thai Airways – Katmandou (enquête menée par le Royaume du Népal); et Air India – Bangalore (enquête menée par le gouvernement de l'Inde).

Comme ces rapports ne sont pas officiellement du BSTC, nous ne les avons pas inclus dans les 23 rapports utilisés pour connaître l'avis des experts. Toutefois, comme le BSTC n'a pas entrepris d'enquête majeure à l'échelle nationale, nous avons pensé qu'il était important de juger de l'efficacité de son personnel dans les grandes enquêtes auxquelles il a participé.

Nous avons demandé à l'un des experts de faire une évaluation, selon les mêmes critères, de l'un de ces rapports d'enquête (l'équipe d'enquête était composée d'environ 80 p. 100 de Canadiens travaillant sous des autorités saoudiennes, avec un enquêteur en chef canadien) et des rapports du chef de groupe canadien. La conclusion de l'expert, qui est l'une des sommités mondiales en matière d'enquête sur les accidents d'aviation, a été que, «si l'on considère que l'exhaustivité de l'enquête du BSTC détermine l'efficacité de celui-ci en matière de sécurité, cette enquête (internationale) a atteint les normes de qualité les plus élevées dans pratiquement chaque domaine»⁴².

Il convient de souligner que cet éloge vient d'un analyste qui avait formulé des critiques sévères sur tous les rapports, sauf deux, concernant des événements d'aviation au Canada.

Observations sur les évaluations des experts

Nous convenons que l'examen d'une petite partie de la production d'un organisme n'est pas nécessairement représentatif de sa production globale. Pour les modes air et eau, les analyses portaient sur un échantillon relativement minime. Malgré cela, elles permettent de se faire une bonne idée de la qualité de ces rapports, à plusieurs égards.

Cette réserve faite, nous constatons que nos experts ont assez souvent exprimé des préoccupations sur l'exhaustivité des rapports du BSTC, dans tous les modes, surtout en ce qui concerne les facteurs comportementaux. Bien que les résultats aient été meilleurs pour ce qui est de la logique et de la cohérence des rapports, nous avons été relativement surpris que les experts du mode air aient, dans certains cas, tiré des conclusions fondamentalement différentes de celles du Bureau à partir des informations figurant dans les rapports. Nous sommes encouragés par leurs commentaires plus positifs au sujet des recommandations. Mais nous sommes troublés de voir que nos analystes du mode air aient jugé que trois fois plus de rapports de ce mode auraient dû contenir des recommandations.

La qualité globale des rapports du mode air a été jugée moins bonne que dans les autres modes. Bien que les enquêtes internationales sur des accidents d'aviation aient démontré que le Bureau peut faire preuve d'excellence dans une enquête majeure, et que des aspects des enquêtes réalisées au Canada aient également témoigné d'une aptitude à l'excellence dans plusieurs domaines, les analystes ont conclu que bon nombre des enquêtes sur des accidents d'aviation au Canada laissaient à désirer. Précisons que les enquêtes internationales avaient été menées en toute indépendance du BSTC et de ses processus.

Nous n'avions pas prévu les conclusions de nos experts, surtout en ce qui concerne le mode air dont les procédures d'enquête et de rapport non seulement sont bien établies, mais ont servi d'exemple pour les autres modes. Nos experts ont jugé moins sévèrement le mode eau. Toutefois, l'échantillon de ce mode était relativement restreint et, considérant son arriéré d'enquêtes plus important, le BSTC ne devrait pas se dispenser de l'examiner attentivement à l'avenir.

En ce qui concerne les modes rail et eau, les unités d'enquête sont arrivées au BSTC en provenance de ministères qui semblaient avoir la confiance de leurs parties prenantes respectives et du public. Le BSTC a intégré de nombreux contrepoids à son processus d'élaboration et d'examen des rapports pour faciliter l'adaptation de ces enquêteurs aux nouveaux format et contenu des rapports. Malgré cela, nous avons recueilli pendant nos consultations auprès des parties prenantes de ces modes de nombreuses critiques sur le rendement de ces services du nouvel organisme.

Ces facteurs mettent en question l'efficacité des processus et de la culture du BSTC.

Efficacité des processus du BSTC

Afin d'examiner les questions de processus, et considérant l'avis de nos experts, notre personnel a entrepris un examen détaillé de plusieurs dossiers d'enquête sur les accidents. L'examen de ces dossiers et les entrevues avec le personnel du BSTC étaient destinés à comprendre à la fois le processus de rédaction des rapports et l'élaboration des normes de qualité correspondantes. L'objectif de la Commission était double : déterminer si le BSTC extrait des enquêtes sur les événements le maximum d'informations potentielles pour promouvoir la sécurité; faire le point sur la contribution relative de chaque palier au processus d'élaboration des rapports, eu égard au temps pris à chaque étape. Nous allons donc examiner chacun de ces éléments à chaque étape d'élaboration des rapports.

Palier 1 — Enquête et rapport de l'enquêteur en chef

Nous l'avons déjà dit, les enquêtes peuvent être effectuées à différents niveaux d'intensité selon l'évaluation de leur potentiel sur le plan des mesures de sécurité et sur le plan de l'intérêt public envers l'événement. Dans une «enquête exhaustive», même si le processus dépend de chaque mode, une équipe d'enquêteurs est envoyée sur place avec un enquêteur en chef qui est responsable de la gestion globale de l'enquête. Dans les modes eau, rail et pipelines, les spécialistes individuels relèvent de l'enquêteur en chef désigné; dans le mode air, des équipes de spécialistes sont dirigées par des chefs d'équipe qui relèvent de l'enquêteur en chef.

Comme deux événements seulement ont été classés «enquête exhaustive» par le BSTC, et comme aucun rapport n'a encore été produit à leur sujet, tous les rapports que nous avons examinés au sujet d'événements canadiens, et les dossiers correspondants, portaient sur des enquêtes «intermédiaires». Dans ces enquêtes, il n'y a pas de présidents de groupes; l'enquêteur en chef mène l'enquête avec le soutien nécessaire, et il n'y a souvent qu'une ou deux personnes sur les lieux, dont l'enquêteur en chef.

À notre avis, le rôle de l'exploitant n'avait été abordé de manière adéquate dans aucun des dossiers que nous avons examinés. Les pratiques de recrutement et de formation, les procédures d'exploitation et l'effet des systèmes de rémunération étaient rarement traités par les enquêteurs du BSTC. Les manuels d'exploitation ou autres étaient rarement analysés (bien que l'on ait pu trouver à l'occasion des copies de certaines pages dans les dossiers). La culture de l'entreprise n'était documentée ni étudiée dans aucun des dossiers de l'échantillon, quel que soit le mode. L'examen d'un dossier du mode eau a montré que, malgré l'existence d'informations substantielles indiquant qu'il y avait parmi les facteurs ayant contribué à l'événement des infractions aux pratiques internationales reconnues, cela ne figurait pas dans le rapport du BSTC. Bien que celui-ci ait eu accès aux résultats d'une enquête officielle par le pays d'immatriculation de l'armateur, ces résultats n'étaient pas traités dans le rapport.



De même, le rôle de Transports Canada n'a été examiné que dans deux des 16 dossiers pertinents du mode air, et ne l'a pas été dans le dossier pertinent du mode eau. Dans le dossier maritime, le Bureau mentionnait que le Service de circulation des navires de Transports Canada ignorait que la direction de la Sécurité des navires du même ministère avait inspecté et jugé déficient un navire ultérieurement autorisé à revenir dans les eaux canadiennes⁴³. Les sept dossiers du mode rail ne concernaient pas Transports Canada. Les événements jugés pertinents par le personnel de la Commission étaient ceux dans lesquels Transports Canada avait un intérêt soit comme organisme de réglementation, soit comme prestataire de services et dans lesquels notre personnel pensait qu'une enquête complémentaire aurait été justifiée.

Les dossiers d'enquête du mode air que nous avons examinés ont révélé les domaines dans lesquels les faits mentionnés ne semblaient pas avoir été pleinement analysés. Dans un cas, par exemple, le rendement marginal d'un pilote dans un contrôle de connaissance des règles IFR aurait pu amener à se poser des questions sur la validité des critères de contrôle de Transports Canada. Mais il n'en a pas été fait mention. Dans d'autres cas, le rôle possible des procédures de formation et d'exploitation des services de la circulation aérienne (ATS) n'a pas été analysé ou ne l'a pas été complètement dans les normes opérationnelles. Dans ces dossiers, l'organisme ne semble pas s'être demandé si les évaluations internes des ATS par Transports Canada étaient adéquates. (Ces événements auraient pourtant été une excellente occasion de faire le point sur les recommandations antérieures du BCSA, dans son étude de 1990 sur la sécurité des ATS.)

Sur les 36 dossiers examinés, le contenu factuel de 17 permettait de penser que le rôle de Transports Canada méritait d'être mentionné dans le rapport. Il nous a semblé préoccupant que, dans 14 de ces 17 cas, les dossiers ignoraient le rôle de Transports Canada. Étant donné que le législateur a donné au BSTC l'indépendance nécessaire pour surveiller l'action des organismes de réglementation dans la mesure où elle affecte la sécurité des transports, nous nous serions attendus à trouver dans notre échantillon plus d'exemples d'analyse des activités de Transports Canada.

La faible attention accordée au rôle des exploitants et de Transports Canada dans les accidents fait partie des préoccupations fréquemment exprimées par nos experts au sujet des enquêtes à hypothèse unique et du manque d'explications sur les causes. La profondeur de l'enquête initiale au sujet d'un événement est un facteur déterminant de la qualité du rapport final. Les faits et indices recueillis pendant l'enquête sont à la base de l'analyse, de l'élaboration d'une hypothèse et de l'identification des carences de sécurité. Il est donc important que l'enquêteur se penche sur toutes les hypothèses raisonnables, qu'il recueille les informations requises pour chacune, et qu'il donne son avis sur chacune dans le rapport d'enquête. En fait, le *Manuel d'investigations techniques sur les accidents d'aviation*, de l'OACI, précise qu'il «importe... que l'investigateur précise la raison pour laquelle telle ou telle hypothèse

a été rejetée. L'investigateur en chef doit ensuite justifier les motifs qui l'ont amené à conclure à la validité de l'hypothèse ou des hypothèses restantes»⁴⁴.

Le personnel de la Commission a également constaté un manque d'attention à l'égard des «facteurs humains». Cela nous a d'autant plus déconcertés que le BSTC soulignait l'importance de cette question dans son rapport annuel de 1990. Dans bien des dossiers examinés, la question n'avait pas été traitée pendant l'enquête initiale. Les enquêteurs semblaient mal connaître la politique ou les normes du Bureau.

Dans le mode air, le manuel de l'OACI prévoit l'inclusion à la fin de la section d'analyse de «toute question qui est apparue pendant l'enquête et qui, bien que révélant un état de choses insatisfaisant, n'a pas contribué directement à la cause de l'accident»⁴⁵.

Le Manuel des opérations d'enquête sur les accidents aéronautiques, du BSTC⁴⁶, aborde également beaucoup des points soulevés dans le manuel de l'OACI. On ne trouve cependant aucune indication dans les dossiers que l'on a examinés les rapports d'accidents pour vérifier leur conformité au propre manuel du BSTC. Le contrôle de la qualité à l'étape de l'examen semble avoir été axé sur ce qui figurait déjà dans le rapport plutôt que sur ce qui n'y figurait pas. En conséquence, bien que des normes précises aient été élaborées spécialement pour le mode air, on semble les traiter en pratique comme si elles étaient facultatives.

L'examen des dossiers a également révélé d'autres questions méritant de retenir l'attention du BSTC.

Les dossiers de l'échantillon laissent entendre que le Bureau ne tire pas toujours pleinement avantage des informations de source extérieure. Dans un dossier, une lettre de l'exploitant indiquait une cause claire et une mesure de prévention; dans un autre, une lettre d'un agent de bord exposait plusieurs correctifs utiles; dans un troisième, le directeur des opérations reconnaissait volontairement une omission de sa propre organisation. Nous n'avons cependant trouvé dans aucun de ces dossiers la moindre indication que ces sources aient été suivies à l'étape de l'enquête ou de l'examen.

De même, les sources d'information internes ne sont pas toujours pleinement utilisées. Nous avons constaté de nombreux cas où l'enquêteur en chef avait inclus des informations utiles dans son dossier (mais pas dans son rapport) qui avaient ensuite été négligées plus tard dans le processus. Dans plusieurs cas, les rapports de laboratoire n'ont pas été utilisés de manière optimale pour analyser l'événement ou en déterminer la cause et les facteurs secondaires.

Dans au moins deux cas, on a demandé à des médecins qui n'avaient pas fait l'autopsie des victimes de donner leur avis sur des questions de survie et rien ne permet de penser que l'on ait tenté d'obtenir l'avis de ceux qui les avaient effectuées.

Nos recherches montrent que les entrevues menées par les enquêteurs du BSTC dans le mode eau semblaient avoir été bien préparées et réalisées, mais nous pensons

que davantage d'entrevues s'imposaient. (Cette opinion repose, cependant, sur un échantillon très restreint.) En revanche, la Commission estime que, parmi le groupe échantillon, certaines entrevues réalisées par le BSTC dans le mode air contenaient certaines questions tendancieuses et des digressions de l'interrogateur. Aucun compte rendu d'entrevue ne figurait dans les dossiers du mode rail. Le directeur des enquêtes du mode rail a confirmé qu'il n'y a d'entrevue officielle que si une erreur d'exploitation a contribué à l'événement. Il est à noter que M. le juge Moshansky avait exprimé des critiques sur les compétences du personnel du BSTC en matière d'entrevues et avait spécifiquement recommandé l'octroi d'une formation à ce sujet⁴⁷. Bien que des cours aient été dispensés, il semble y avoir encore bien des progrès à faire à ce chapitre.

Aucun accident majeur n'est survenu au Canada pour éprouver la crédibilité du BSTC. Afin de voir si le produit du BSTC serait de meilleure qualité dans le cas d'une enquête nationale exhaustive, notre personnel s'est penché sur les manuels d'enquête du Bureau et sur sa Liste de contrôle des enquêtes sur les événements majeurs du mode air. Étant donné les critiques fréquemment formulées au sujet des enquêtes à hypothèse unique, et les signes de réticence à tenir compte de l'opinion des autres dans les rapports d'enquête sur des événements au Canada, notre personnel s'est surtout intéressé aux politiques adoptées pour traiter des hypothèses multiples et des divergences d'opinion.

Bien que le mode air ait rédigé un manuel de procédure exhaustif et dispose du mécanisme nécessaire pour mobiliser et mener une enquête exhaustive, nous avons constaté qu'il y a un aspect critique de l'exhaustivité qui n'est traité ni clairement ni adéquatement — la relation de l'enquêteur avec les présidents de groupes. On peut lire dans le Manuel d'investigations techniques sur les accidents d'aviation de l'OACI, au sujet des relations sur les lieux d'accidents, que «l'activité des divers groupes cesse lorsque ces derniers ont terminé leur rapport et l'ont présenté à l'investigateur en chef» et, plus loin, que «l'investigateur en chef centralise tous les rapports des groupes et se charge de rédiger le rapport d'ensemble»⁴⁸. Dans le manuel du BSTC, on donne à l'enquêteur en chef le plein pouvoir de fusionner ou d'éliminer des groupes, et tout le personnel sur le terrain relève de son autorité. Bien que les dispositions du BSTC puissent être opportunes dans certaines circonstances, elles risquent également de créer des problèmes sur le terrain.

À notre avis, un enquêteur en chef ne devrait pas pouvoir renverser les décisions prises sur place par les présidents de groupes dans l'exercice de leurs attributions, telles que définies dans la Liste de contrôle des enquêtes sur les événements majeurs. Cela devrait être clairement précisé dans le manuel du BSTC. Si des divergences d'opinion fondamentales surgissent pendant les activités d'enquête d'un groupe, elles devraient être portées à l'attention du directeur d'enquête et du Bureau. En outre, comme au sujet des hypothèses rejetées, nous pensons que l'enquêteur en chef ne devrait pas omettre de son propre rapport certaines parties du rapport du président de groupe sans indiquer desquelles il s'agit.

Selon nous, ces éclaircissements permettraient de prévenir, lors des enquêtes sur des événements majeurs, les problèmes que nous avons constatés dans les rapports d'enquête B2 que nous avons examinés, et donneraient au public meilleure confiance dans la capacité du BSTC à mener une enquête majeure au Canada.

Palier 2 — Analyse et examen par le directeur d'enquête

Les étapes venant après l'enquête et le rapport de l'enquêteur en chef sont axées sur l'examen de cette ébauche. À ce palier, le personnel de la Commission se prononce essentiellement sur l'efficacité du processus plutôt que la qualité du produit final.

Puisque l'enquête initiale est à l'origine de bon nombre des problèmes de qualité soulevés par nos experts, le processus d'examen devrait précisément être le mécanisme de contrôle de cette qualité.

Étant donné les procédures différentes adoptées dans chaque mode, nous avons constaté des variations importantes quant à l'ampleur de la contribution des analyses du directeur d'enquête, allant d'une contribution extrêmement minime dans le mode air jusqu'à une contribution importante, sur le plan du contenu, dans les modes rail et pipelines. Le mode eau se situe entre les deux. De ce fait, c'est dans les modes rail et pipelines que le temps accordé à l'activité de l'administration centrale est le plus important, et dans le mode air qu'il est le plus petit. Dans le mode eau, le rapport achevé est renvoyé à l'enquêteur pour avis avant de passer à l'étape suivante.

Dans le cas des rapports que nous avons examinés, le personnel des directeurs d'enquête des modes eau et rail a amélioré le contenu factuel des rapports, élargi les conclusions pertinentes, et étoffé l'analyse initiale de sécurité. Dans la plupart des cas, on avait amélioré la logique de la séquence d'événements, ce qui permettait de mieux saisir toute la portée de l'événement.

Palier 3 — Analyse de la sécurité

La partie « mesures de sécurité » des rapports est ajoutée par le groupe de Prévention des accidents (PA), qui fait partie de la direction générale de l'Analyse de la sécurité et des Communications et qui est chargé d'identifier les carences de sécurité systémiques et de rédiger des recommandations à l'intention du Bureau. Le groupe PA comprend actuellement un analyste pour le rail et les pipelines, un pour le mode eau et huit pour le mode air. (Nous avons déjà mentionné notre préoccupation au sujet de la pénurie de personnel qualifié à ces postes dans les modes autres que le mode air.)

Dans les modes eau, rail et pipelines, l'essentiel du chapitre consacré aux mesures de sécurité est rédigé par le groupe du directeur d'enquête avant d'être soumis à l'examen du groupe PA. En règle générale, cet examen ajoute peu de contenu nouveau aux rapports des trois modes autres que le mode air.

C'est dans les rapports du mode air que la contribution du groupe PA est la plus importante. Les dossiers ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure le

groupe PA contribue aux enquêtes et influe sur le contenu de l'ébauche de rapport avant qu'elle ne quitte le service du directeur d'enquête. Des entrevues avec le personnel du BSTC nous ont appris que le groupe intervient tôt dans certains cas, surtout dans le mode air. De fait, on indiquait dans le rapport annuel 1991 du BSTC que les recommandations de l'un des rapports que nous avons examinés émanaient d'une étude de sécurité. Les questions de survie abordées dans ce rapport, qui représentaient probablement la contribution du groupe d'Analyse de la sécurité, avaient fait l'objet d'éloges de la part de notre expert.

Le groupe d'Analyse de la sécurité ne semble pas avoir de spécialiste de l'analyse de risques, et un rapport au moins témoignait d'un manque de compréhension des concepts pertinents. Cette faiblesse a contribué à l'opposition de l'industrie des chemins de fer et des pipelines à certaines recommandations du BSTC. Un aspect important du rôle du groupe est de déceler et d'inclure dans les rapports toute tendance en matière d'accidents. Bien que les rapports fassent parfois référence à d'autres événements de même nature, nous y avons rarement trouvé une analyse de tendances. Nous n'avons pas non plus trouvé dans les dossiers que nous avons examinés l'indication que les enquêtes ou la classification des événements aient été beaucoup influencées par l'analyse statistique.

Notre conclusion est que le groupe d'Analyse de la sécurité apporte une contribution plus importante aux rapports du mode air qu'à ceux des autres modes, mais qu'il ne fait peut-être pas encore l'usage le plus efficace possible de ses données et de ses capacités statistiques.

Palier 4 — Comité d'examen préliminaire (CEP) du Bureau

Le Bureau s'est doté d'un Comité d'examen préliminaire (CEP) de deux membres, qui est chargé d'examiner les projets de rapport des directeurs d'enquête avant que certaines parties n'en soient adressées aux PI pour recueillir leurs observations. Il arrive que les ébauches de recommandations préparées par le directeur d'enquête ne soient pas incluses dans les projets envoyés aux PI.

Selon le Bureau, ses membres sont tenus, en vertu de la *Loi sur le BCEATST*, d'approuver eux-mêmes ces ébauches de rapport avant qu'elles ne soient envoyées aux PI. Le Bureau considère qu'il ne devrait pas mettre ses recommandations sous leur forme finale avant d'avoir vu les observations des PI, et c'est pourquoi il a décidé de ne pas diffuser ses ébauches de recommandations à l'extérieur. Quoi qu'il en soit, il a accepté la procédure consistant à adopter l'ébauche de rapport du directeur d'enquête après sa mise en forme par le Bureau. Celui-ci se trouve en conséquence dans la situation gênante de devoir juger son propre rapport en fonction des observations des PI. Cela est parfaitement contraire à ce qui est prévu dans la *Loi*⁴⁹.

En ce qui concerne les procédures adoptées par le Bureau pour son examen préliminaire, le CEP (et cela vaut aussi pour le Comité d'examen final — CEF) ne discute pas du rapport avec l'enquêteur en chef, et rarement avec le directeur

d'enquête. Cela résulte de la décision générale du Bureau de ne pas avoir avec son personnel d'enquête de relations plus étroites qu'avec les parties intéressées⁵⁰. Des modifications sont apportées aux rapports, qui sont ensuite publiés tels que modifiés.

Si le CEP a des questions ou préoccupations, elles sont communiquées au directeur d'enquête par le truchement du procès-verbal des réunions. Le personnel du directeur d'enquête y répond ensuite par écrit à temps pour la prochaine réunion du Comité. Dans les dossiers examinés par la Commission, le processus du CEP (allant de la réception du rapport par le CEP jusqu'à l'envoi aux PI) variait entre un minimum de 25 jours et un maximum de 240.

L'examen des dossiers par le personnel de la Commission n'a révélé aucune indication que le CEP ait cherché des conseils techniques, même si beaucoup de rapports traitaient de questions exigeant plus qu'une connaissance générale ou opérationnelle du mode concerné. Le Comité demande rarement les rapports de laboratoire ou autres éléments du dossier reliés à l'enquête.

Comme il n'a pas toujours une connaissance détaillée du sujet du rapport ou des documents connexes, et comme il ne discute pas du projet de rapport avec le personnel et ne demande pas d'avis extérieurs, il n'est pas surprenant que le CEP joue essentiellement le rôle d'un comité de relecture. Nous avons constaté que les observations du CEP et son amélioration des textes rendaient généralement les rapports plus lisibles, mais que les changements apportés aux synopsis, aux conclusions et aux causes étaient souvent à l'origine des réserves exprimées par nos experts sur les questions de qualité.

Le recours exclusif au procès-verbal des réunions pour communiquer la réponse du CEP aux projets de rapport semble avoir porté les enquêteurs à conclure qu'ils n'avaient pas lieu de mettre l'accent sur les «facteurs humains» dans les enquêtes ou leurs analyses. Comme nous l'avons dit, le manuel de l'OACI prévoit pourtant l'intégration aux rapports (dans la partie consacrée à l'analyse et non pas dans celle consacrée aux conclusions) de toute préoccupation en matière de sécurité, qu'elle ait ou non contribué directement à l'événement. Or, non seulement le Bureau retranche des rapports certains passages qui ne sont manifestement pas pertinents, il interprète également de manière très restrictive, lorsqu'il formule ses conclusions, ce qui devrait être indiqué comme facteurs ayant contribué à l'événement.

À noter, cependant, que le Bureau a mentionné dans ses rapports annuels la nécessité de mettre davantage l'accent sur les facteurs humains, et qu'il a pris des mesures pour bâtir une équipe de spécialistes en la matière. Un rapport d'avril 1993 du mode air a fait l'objet de remarques extrêmement positives pour son traitement des aspects ergonomiques des facteurs humains. Il semble que la réticence du Bureau concerne plus les aspects opérationnels (formation, procédures d'exploitation, politiques de la société), comportementaux (événements individuels et mode de vie) et les conditions de travail qui influencent la performance humaine que les aspects touchant l'interface personne-machine. Il est cependant difficile d'en juger avec

certitude car ni les procès-verbaux que nous avons examinés ni nos entrevues avec le personnel n'ont produit d'explications claires des modifications apportées aux rapports en ce qui concerne les facteurs de causalité secondaires.

Palier 5 — Processus des PI

Les observations des PI ont été jugées utiles autant au BSTC qu'aux parties prenantes. Le BSTC nous a fourni des informations sur les réponses des PI, résumées au tableau 12.

Tableau 12

Incidence des avis des parties intéressées			
Mode	Taux de réponse (% des PI)	Avis ayant entraîné des changements	
		de faits (% des rapports)	de conclusions (% de rapports)
Eau	46	85	38
Rail	39	82	32
Air	17	30	20

Le processus des PI permet de dépister beaucoup d'erreurs factuelles, surtout dans les modes eau et rail. En revanche, à en juger d'après les dossiers examinés par notre personnel, il prend un temps considérable, dont une grande partie concerne les activités du BSTC. En général, le BSTC a pris plus de temps pour examiner les observations des PI et y réagir que celles-ci n'en ont eu pour formuler leurs observations.

Au début, le BSTC se contentait d'accuser réception des observations des PI, qui étaient ensuite soumises au Bureau. Celui-ci a maintenant donné à son personnel l'instruction d'adresser des réponses écrites aux PI sur leurs observations. Selon nous, ni la Loi ni les principes d'équité administrative n'exigent d'autre réponse aux observations des PI que le rapport final. L'échange de réponses écrites pourrait être interminable et faire perdre certains des gains obtenus grâce aux mesures destinées à réduire les délais de production des rapports. Dans les pays où l'on demande aux parties intéressées de formuler des observations sur les projets de rapport, comme en Australie et au Royaume-Uni, il n'y a pas de réponse officielle, mais des rencontres avec les PI peuvent avoir lieu pour discuter d'éléments importants.

Même si les commentaires détaillés du personnel sur les observations des PI pouvaient être utiles au Bureau, le processus écrit est trop lourd. Le Bureau a le pouvoir de tenir des audiences pour discuter des observations des PI avec celles-ci et avec

son personnel mais il n'a jamais, à notre connaissance, eu recours à ce mécanisme. Il n'a jamais non plus tenu de réunions avec les PI pour discuter de leur contribution. De fait, comme nous l'indiquons ailleurs, lorsque le personnel d'enquête veut formuler des observations sur le rapport mis en forme, il le fait comme partie intéressée lui-même. Cela veut dire que l'enquêteur en chef doit d'abord formuler ses observations sur les modifications apportées au rapport d'enquête, puis faire des remarques sur les observations des PI au sujet du projet de rapport du Bureau.

L'examen final par le Bureau est généralement assuré par un autre comité de deux membres du Bureau, qui joue lui aussi ce rôle depuis 1990. Qu'il s'agisse de l'étape du CEP ou du CEF, l'on ne peut pas s'attendre à ce qu'un sous-comité de deux personnes, sans rotation parmi les membres, «possède collectivement les compétences voulues», requises par la Loi.

L'évaluation par le CEF des observations des PI et l'analyse de toute mesure de sécurité proposée prennent beaucoup moins de temps que l'examen préliminaire, bien qu'il y ait encore dans certains cas d'autres modifications qui soient apportées aux rapports. Ce comité semble fonctionner en grande mesure comme le CEP — hors de la présence des enquêteurs, sans conseils extérieurs et sans accès au dossier complet. Encore une fois, les communications se font par le truchement des modifications apportées au rapport ou du procès-verbal de la réunion.

Notre conclusion est que les processus du BSTC sont dysfonctionnels. Dans certains cas, cela résulte directement du libellé de la Loi, dans d'autres, des choix qui ont été faits.

Résumé des conclusions

À la lumière des informations recueillies de toutes nos sources, nous formulons les conclusions générales suivantes au sujet des produits et processus du BSTC.

Compétence professionnelle : Il est clair qu'il y a au sein du BSTC les aptitudes et compétences requises pour faire un excellent travail. Dans bien des domaines où des critiques ont été formulées, on a trouvé aussi des exemples incontestables de travail excellent. Nous croyons, cependant, que les processus adoptés par le BSTC et la culture qui s'y est implantée entravent son aptitude à faire aussi bien qu'il le pourrait, sans défaillance.

Qualité des produits : Dans les cas que nous avons examinés, la qualité des produits du BSTC n'atteignait pas le potentiel maximal de promotion de la sécurité offert par les événements considérés. Il y a des carences dans l'exhaustivité des enquêtes, et elles sont aggravées par la réticence apparente de jeter un regard critique sur les activités de Transports Canada ou sur les méthodes et procédures des sociétés exploitantes. De plus, le fait d'avoir fréquemment mis l'accent sur des hypothèses uniques a empêché de procéder à l'examen complet de toutes les causes

possibles ou raisonnables. Nous constatons enfin que le Bureau ne peut évaluer sérieusement l'exhaustivité des rapports puisqu'il procède à ses examens sans avoir tous les documents de base nécessaires.

Délais de production des rapports : Le BSTC ne publie pas ses rapports dans des délais satisfaisants. Les mesures adoptées pour améliorer la situation, suite à la directive du président, ont été à notre avis axées sur la gestion du processus existant plutôt que sur la correction de méthodes fautives. Le BSTC devrait revenir sur cette question, en mettant l'accent sur la valeur ajoutée à chaque étape.

Processus : D'après nous, bon nombre des problèmes de qualité décelés par nos experts dans les rapports du BSTC proviennent de l'enquête et se manifestent dans tout le processus d'examen. Dans tous les modes, l'examen des rapports vise à mettre en forme et à étoffer le texte plutôt qu'à en évaluer la suffisance et la qualité intrinsèque. Peu d'éléments critiques pour la sécurité sont ajoutés aux projets de rapport des directeurs d'enquête. Sans interaction directe avec le Bureau, il est difficile au personnel de rédiger des rapports acceptables par celui-ci —processus qui entraîne l'usage inefficace du temps des analystes et suscite la confusion chez les enquêteurs. Le manque de communications entre le Bureau et son personnel a contribué en grande mesure aux carences identifiées par nos experts dans les rapports du BSTC. Et comme les rapports passent de main en main et de direction générale en direction générale, il n'existe pas de point de contrôle ou de centre de responsabilité au sujet du contenu. L'effet cumulé de tous ces facteurs est de réduire la qualité des rapports.

Nous reviendrons plus loin sur les processus du BSTC et proposons un autre modèle à l'annexe 1.



RECOMMANDATIONS

5.

Le président et le Bureau devraient élaborer des politiques et normes exhaustives pour la tenue des enquêtes, concernant notamment l'analyse attentive des effets des programmes de réglementation et d'exploitation des ministères et organismes gouvernementaux, des pratiques de gestion et de la culture d'entreprise des sociétés exploitantes, ainsi que des facteurs humains, en favorisant le recours coordonné à des spécialistes des agences publiques et du secteur privé. Le président devrait veiller à ce que le personnel de terrain du BSTC reçoive un complément de formation professionnelle sur les techniques d'enquête requises pour recueillir des informations sur ces facteurs.



6.  

Le président et le Bureau devraient restructurer les processus d'enquête et de production de rapports du BSTC, dans le but d'assurer la qualité des produits au moyen de programmes fondés sur le principe qu'il faut éviter de retravailler constamment les enquêtes et les rapports.

7.  

Le président et le Bureau devraient restructurer le processus d'élaboration des rapports, en prenant notamment les mesures suivantes :

- a) veiller à ce qu'une personne, de préférence un enquêteur, ait la responsabilité de piloter la production de chaque ébauche de rapport, du moment de l'événement jusqu'à la présentation au Bureau;
- b) abolir le processus du Comité d'examen préliminaire du BSTC;
- c) élaborer les ébauches de rapport en assurant la contribution simultanée des enquêteurs de terrain, des analystes de la sécurité, des laboratoires spécialisés et d'autres services;
- d) veiller à ce que, si le Bureau se pose des questions sur les ébauches de conclusions ou les normes de qualité des projets de rapport, l'enquêteur en chef et, s'il y a lieu, d'autres employés ayant contribué au rapport, en fassent la présentation détaillée au Bureau; et
- e) prévoir que le Bureau tienne compte, pour son examen, du dossier d'enquête complet et de toutes les preuves matérielles.

8. 

Le président devrait intervenir rapidement pour accroître les ressources d'analyse de sécurité de tous les modes autres que le mode air. Les ressources modales d'analyse des facteurs humains et techniques devraient être coordonnées à la demande anticipée de tels services, à partir d'une analyse de risque et de tendances.

Le processus de recommandation

L'OBJECTIF GLOBAL DU BSTC, conformément à l'article 7 de la *Loi sur le BCEATST*, est de «promouvoir la sécurité des transports... en faisant des recommandations sur les moyens d'éliminer ou de réduire les manquements [à la sécurité]».

L'une des attributions des membres du Bureau est de tirer des conclusions sur les causes et facteurs des événements, et d'identifier les carences en matière de sécurité. En plus de tirer des conclusions, les membres du Bureau doivent «faire les recommandations qu'ils jugent indiquées» (al. 8(1)(g), et le Bureau doit, en vertu du paragraphe 24(1), inclure dans son rapport «si possible, les recommandations en découlant et portant sur la sécurité des transports».

Les recommandations sont rédigées par le personnel du BSTC et sont adressées au ministre pertinent une fois qu'elles ont été officiellement approuvées par le Bureau. En règle générale, elles sont adressées au ministre par le truchement d'un rapport final. Toutefois, si l'une quelconque des conclusions ou recommandations exige une action immédiate, des recommandations provisoires peuvent être adressées au ministre ou à l'entité considérée avant la publication du rapport final.

Le ministre a 90 jours pour répondre officiellement aux recommandations, soit en indiquant par écrit au Bureau quelles mesures ont été prises ou envisagées suite à ces conclusions, soit en expliquant par écrit pourquoi aucune mesure n'a été prise. Dans tous les cas, les recommandations et les réponses officielles doivent être mises à la disposition du public. Pendant nos consultations, certaines parties prenantes nous ont dit qu'elles n'avaient connaissance d'aucune réponse d'un ministre à des recommandations du Bureau. Jusqu'à présent, ni Transports Canada ni le BSTC n'ont publié de réponses du ministre aux recommandations, mais Transports Canada les communique au public sur demande.

Aucun échéancier n'est prévu dans la Loi pour la mise en oeuvre des recommandations acceptées, et le Bureau n'est pas tenu de vérifier qu'elles l'ont été.

Depuis sa création, le Bureau a publié 151 recommandations, dont 37 provisoires⁵¹. Toutes ont fait l'objet d'une réponse du ministre concerné dans les 90 jours, conformément à la Loi. Sur les 98 recommandations formulées en 1990, 48 résultaient de l'enquête spéciale du CTA, et 25 d'une étude de la sécurité aérienne. Toutes les recommandations de 1990 concernaient uniquement le mode air et reposaient sur le travail du BCSA.

Efficacité des recommandations du BSTC

La Commission s'est penchée sur la teneur des réponses ministérielles aux recommandations du Bureau pour déterminer la qualité et l'efficacité globale de celles-ci. Au sujet de chaque recommandation, dans tous les modes, nous avons examiné

si Transports Canada a accepté ou rejeté la définition du problème de sécurité; s'il a accepté ou rejeté la mesure de sécurité suggérée ou a proposé une autre mesure; et s'il a mis en oeuvre la mesure de sécurité recommandée. Selon nous, le taux d'acceptation des recommandations par Transports Canada constitue un indicateur important de la qualité globale des recommandations.

Notre étude a révélé que Transports Canada acceptait généralement la définition du problème de sécurité par le BSTC et, souvent, la mesure de sécurité recommandée.

Bien que Transports Canada et le BSTC nous aient dit que le taux d'acceptation des recommandations était d'environ 80 p. 100, nos résultats sont différents parce que notre définition de l'acceptation était beaucoup plus rigoureuse et avait tendance à varier selon le mode considéré. Dans le mode air, le ministre avait accepté l'identification du problème de sécurité dans environ 70 p. 100 des cas, chiffre qui était de 62 p. 100 dans le mode rail et de 80 p. 100 dans le mode eau. Dans la plupart des cas, cependant, Transports Canada n'avait pas mis en oeuvre la mesure recommandée, et le BSTC n'avait pris aucune mesure pour surveiller ce processus. De ce fait, le taux d'acceptation réel des mesures mises en oeuvre tombait à 35 p. 100 dans le mode air, 17 p. 100 dans le mode rail et 47 p. 100 dans le mode eau. Il convient de souligner que toute tentative d'évaluation du taux d'acceptation est foncièrement imprécise car elle suppose une évaluation subjective. De même, les mesures proposées récemment n'ont peut-être pas été mises en oeuvre à cause de la nature de la recommandation⁵².

Nous avons constaté que les réponses de l'organisme de réglementation aux recommandations du BSTC étaient révélatrices. Dans nos entrevues avec les représentants de Transports Canada, nous avons eu connaissance de certains aspects problématiques des procédures et mesures du BSTC, notamment dans les modes et air et rail. Dans bien des cas, le Ministère a affirmé que les recommandations avaient été publiées trop tard, étaient irréalistes et (ou) étaient inadéquates. C'est dans le mode eau que le taux d'acceptation et de mise en application était le plus élevé, mais le nombre de rapports était beaucoup plus réduit.

Transports Canada semble avoir accepté bon nombre de recommandations malgré certaines réserves quant à leur qualité globale. Exemple, la réponse ministérielle aux recommandations issues d'une quasi collision à Smiths Falls, en 1991. Le BSTC avait recommandé d'améliorer le système de signalisation sur le lieu de l'incident, même si la mesure de sécurité déjà adoptée par la société ferroviaire avait été approuvée par Transports Canada. Le ministre a répondu que «bien que les normes de sécurité à Smiths Falls soient adéquates, le fait qu'il s'agisse là du seul endroit où existe ce type de dispositif et qu'un signal d'approche fournirait un niveau de protection équivalent au dispositif actuel, mon ministère veillera à l'installation du système de signalisation recommandé»⁵³. Cette réponse ne donne pas l'impression d'une acceptation fondée sur les principes de gestion du risque.

Contrairement à l'ambivalence de l'organisme de réglementation dans les modes air, rail et eau, l'Office national de l'énergie (ONE) et l'industrie des pipelines ont publiquement évoqué le caractère peu réaliste des recommandations qui leur avaient été adressées. Ils ont particulièrement souligné les conséquences financières d'une recommandation du BSTC visant à réduire la pression d'utilisation des gazoducs témoignant de corrosion sous tension. Malgré ces critiques, le BSTC s'est dit satisfait de ce que l'industrie des pipelines ait reconnu ce problème général et ait pris d'autres mesures.

Comme l'organisme de réglementation a la double responsabilité de veiller à la sécurité et à l'efficience, on pourrait s'attendre à ce qu'il rejette un certain nombre de recommandations pour des raisons de rentabilité. Par exemple, pour faciliter la distinction entre l'organisme de sécurité et l'organisme de réglementation, le Bureau australien d'enquête sur la sécurité aérienne (BASI) met l'accent dans ses recommandations sur le souci d'atteindre des niveaux de sécurité adéquats en laissant à l'organisme de réglementation le soin d'analyser les questions de rentabilité. Ses rapports mentionnent expressément :

«Quand le Bureau formule des recommandations suite à ses investigations ou recherches, c'est avant tout pour améliorer la sécurité. Il est cependant parfaitement conscient que la mise en oeuvre des recommandations issues de ses enquêtes obligera dans certains cas l'industrie à assumer des coûts. En conséquence, il s'efforce toujours d'agir avec bon sens quand il les formule.

Le BASI n'a pas les ressources nécessaires pour procéder à une analyse exhaustive des coûts-bénéfices de chaque recommandation. Le coût de chacune doit toujours être mesuré en fonction des bienfaits sur le plan de la sécurité, et la sécurité de l'aviation concerne toute la société. Ce genre d'analyse relève de l'Administration de l'aviation civile.»⁵⁴

Cela constitue un rappel utile aux lecteurs des rapports que l'organisme de réglementation a ses propres critères à appliquer et que certaines recommandations risquent d'être rejetées avec raison. À notre avis, l'acceptation d'une telle démarche au Canada produirait des échanges de vues plus francs et plus sains sur les recommandations.

Le critère fondamental d'une recommandation efficace est qu'elle identifie correctement les carences de sécurité. Cependant, la valeur d'une recommandation ne se mesure pas seulement à l'aune de son contenu mais aussi au fait qu'elle favorise la discussion et l'étude des carences identifiées.

À l'heure actuelle, les recommandations sont destinées uniquement à l'organisme de réglementation, ce qui laisse entendre que les seuls correctifs sont d'ordre réglementaire. Pourtant, d'autres parties, notamment l'industrie et le grand public, auraient avantage à les recevoir.

Le caractère tardif des recommandations a fait l'objet de vives critiques de la part de l'industrie et des parties prenantes, surtout lorsque le délai atteint deux ans. Il faudrait à notre sens encourager le Bureau à publier des recommandations provisoires car les retards sont préjudiciables à la crédibilité du BSTC et à la mise en oeuvre des mesures de sécurité.

Pendant nos consultations avec Transports Canada, on nous a dit que les 90 jours accordés au ministre pour communiquer sa réponse sont peut-être insuffisants. Nous convenons que cette échéance est peut-être courte s'il faut procéder à l'analyse exhaustive des recommandations, mais nous croyons qu'une certaine forme de réponse rapide est nécessaire.

L'objectif actuel des recommandations du Bureau est de corriger les carences de sécurité systémiques identifiées suite à un événement donné. C'est toutefois seulement par la mise en oeuvre des mesures recommandées, ou de mesures de substitution, que des changements peuvent intervenir.

Les recommandations peuvent être de nature très restreinte et spécifique, ou être de portée beaucoup plus générale et fixer des normes de rendement. Les recommandations spécifiques sont les plus appréciées par les secteurs de l'industrie ayant des ressources limitées, comme les compagnies de transport de pêcheurs ou d'aviation générale, car elles leur indiquent les mesures précises à prendre. En revanche, elles risquent de placer plus tard le BSTC en situation de conflit s'il est jamais appelé à juger si telle ou telle de ses recommandations a pu contribuer à un accident.

Les recommandations fixant des normes générales de rendement sont appréciées par les grandes entreprises ayant les ressources internes requises pour résoudre des problèmes exposés de manière plus générale. À leur avis, le rôle du BSTC devrait être d'identifier le problème ou les carences en matière de sécurité, en laissant à l'organisme de réglementation et (ou) à l'industrie le soin de choisir et d'appliquer des solutions concrètes.

Nous craignons que le personnel du BSTC ne soit actuellement dans l'ignorance des effets produits par ses recommandations puisqu'il n'existe aucune procédure de suivi des réponses ministérielles. Dans certaines de ces réponses, on indique que des mesures seront prises, mais le BSTC n'a aucun système de contrôle formel à ce sujet, ce qui veut dire que les destinataires des recommandations n'ont pas nécessairement pris de mesures concrètes. Le Bureau ne surveille pas la mise en oeuvre de ses recommandations, mais nous convenons qu'il n'a pas le devoir explicite de le faire. Nous estimons, cependant, qu'il devrait élaborer et mettre en place un tel mécanisme de surveillance.

Le juge Moshansky, dans son enquête sur l'accident de Dryden, et M. Deschênes, dans son étude des sinistres maritimes, avaient recommandé que l'organisme canadien d'enquête sur les accidents de transport fasse un rapport annuel sur toutes ses recommandations comportant ses remarques sur les mesures prises par le ministre⁵⁵. Rien dans la Loi ne s'y oppose et nous sommes favorables à une telle démarche.



RECOMMANDATIONS

9. 

Le Bureau devrait élaborer une politique sur les réponses ministérielles à ses recommandations. Cette politique devrait prévoir la publication de la réponse du ministre, un suivi pour vérifier que les mesures sont prises, un examen des mesures prises, et la publication des résultats de ce suivi et de cette analyse.

10. 

Sauf s'il est techniquement justifié de recommander des correctifs spécifiques, le Bureau devrait formuler des recommandations mettant l'accent sur les objectifs devant être atteints par ses mesures de sécurité plutôt que sur les moyens permettant de les atteindre.

11. 

Étant donné que la correction des carences de sécurité n'exige pas toujours une mesure de réglementation, le Bureau devrait être prêt à adresser des recommandations à toute autre personne directement intéressée par un événement plutôt que seulement à un ministre ou ministère fédéral.

Autres produits

NOS CONSULTATIONS ONT RÉVÉLÉ QUE LE BSTC, en plus de publier des rapports et des analyses de sécurité, a élaboré d'autres méthodes pour informer les organismes de réglementation sur d'éventuelles carences de sécurité. Il s'agit d'avis de sécurité, de lettres d'information sur la sécurité et, parfois, d'avis de danger, qui ne sont pas spécifiquement prévus dans *Loi sur le BCEATST*. Ces documents représentent des communications entre le personnel du BSTC et les organismes de réglementation, essentiellement Transports Canada. Nous exposons dans les pages qui suivent notre opinion sur ces produits. Même après un examen attentif, nous ne saisissons pas encore ce qui les distingue sur le plan intrinsèque ou sur celui de leur utilisation.

Les avis de sécurité sont en général de courtes lettres qui, pour reprendre les termes employés dans le rapport annuel de 1992 du BSTC, permettent «de faire part directement aux responsables gouvernementaux des manquements à la sécurité qui ne justifient pas l'attention du ministre»⁵⁶. En 1993, le BSTC a en publié sur des sujets tels que :

- des traverses de chemins de fer en béton endommagées et un système d'aiguillage désaligné sur une voie principale;
- des écarts du contrôle de la circulation aérienne par rapport aux procédures établies ou de mauvaises procédures de communication, et des problèmes avec des enregistreurs de voix/données; et
- des carences dans le système de suivi de la Garde côtière des inspections de sécurité des navires, et le besoin de meilleures méthodes d'identification des petits navires en détresse.

Tous ces produits sont publiés au nom du BSTC, essentiellement par le directeur de la Prévention des accidents. Ils font l'objet de réponses de Transports Canada indiquant généralement que des mesures ont été prises.

Bien que relativement semblables aux avis de sécurité, les lettres d'information sur la sécurité «ne soulignent aucun nouveau manquement à la sécurité; elles contiennent plutôt des preuves isolées d'un problème potentiel de sécurité ou une information pouvant être utilisée dans les nombreux programmes de promotion de la sécurité mis en œuvre par Transports Canada»⁵⁷. En 1993, de telles lettres ont été publiées sur des questions comme l'instabilité d'un talus de chemin de fer, qui avait provoqué un déraillement, le manque de visibilité à certains passages à niveau, et un défaut du système de verrouillage des portes latérales de déchargement d'un navire transportant du minerai de gypse.

Les lettres d'information sur la sécurité ne donnent aucune indication sur les mesures pouvant être prises pour corriger le problème. Aucune réponse n'est demandée, bien que les destinataires en donnent souvent.

Les avis de danger sont des formulaires internes dont l'initiative peut provenir de n'importe quelle personne qui, par sa participation à une enquête ou à l'élaboration d'un rapport, estime qu'il y a un danger évident. Les formulaires sont envoyés à la section de Prévention des accidents du BSTC pour qu'elle évalue la nature du danger et détermine si une recommandation formelle se justifie, sous forme d'avis de sécurité ou de lettre d'information sur la sécurité, ou s'il n'y a rien d'autre à faire. Pour éviter tout délai inutile dans la communication du problème éventuel aux autorités concernées, l'auteur du formulaire envoie parfois directement une copie aux responsables de la sécurité de Transports Canada.

Analyse

On trouvera au tableau 13 le résumé de notre examen des données relatives aux produits de sécurité publiés par le Bureau depuis sa création; il en ressort que ces produits constituent une partie considérable du travail du BSTC.

Tableau 13

Avis de sécurité et lettres d'information sur la sécurité du BSTC 1991-1993*											
Mode Année	Rail		Mer		Pipelines		Air		Total		Total des mesures
	AS	LIS	AS	LIS	AS	LIS	AS	LIS	AS	LIS	
1991	44	7	35	55	0	0	40	22	119	84	203
1992	31	32	28	28	0	1	30	65	89	126	215
1993 (jusqu'au 25 oct.)	11	17	3	9	1	0	30	27	45	53	98
TOTAL	86	56	66	92	1	1	100	114	253	263	516

Source : Rapports annuels du BSTC, 1991 et 1992; rapports mensuels au Bureau, 1993.

Note: * Les données de 1990 ne sont pas comparables.

Notre examen des délais de production des avis de sécurité de 1993 a révélé des divergences considérables allant de deux à 94 jours après l'événement, dans le mode rail, et de 112 à 719 jours dans le mode air. Pour l'exercice financier 1992-1993, la moyenne était de 3,4 mois pour le mode rail, de 5,1 mois pour le mode eau et de 11,2 mois pour le mode air⁵⁸.

Fin 1992, le Bureau a délégué officiellement au personnel du BSTC la responsabilité de rédiger et d'envoyer les avis de sécurité. Les membres du Bureau en reçoivent copie après expédition. Le procès-verbal des réunions du Bureau consacrées à cette question montre clairement que cette délégation de pouvoir était conditionnelle au fait que les avis de sécurité ne contiendraient aucune suggestion spécifique pouvant être interprétée comme une recommandation⁵⁹.

Le Bureau est habilité à déléguer son pouvoir d'identifier des carences de sécurité, mais pas celui de faire des recommandations. L'attribution spécifique par le Bureau de cette responsabilité concernant l'identification des carences était la bonne méthode pour valider son utilisation par le personnel du BSTC.

La responsabilité d'émettre des lettres d'information sur la sécurité et des avis de danger ne semble pas avoir été déléguée au personnel du BSTC, comme elle l'a été pour les avis de sécurité. Le Bureau ferait bien de préciser la délégation de ces pouvoirs. Comme nous n'avons pu trouver de différences claires entre ces deux produits, le Bureau pourrait peut-être mieux définir chacun d'entre eux, ou les combiner en un seul.

Des incertitudes juridiques existent peut-être au sujet d'un aspect des avis de danger. Contrairement aux instructions du Bureau sur les avis de sécurité, il semble que certains avis de danger contiennent des suggestions ou propositions spécifiques ressemblant fort à des recommandations. Dans notre examen des avis de danger du mode eau, par exemple, nous avons constaté qu'ils ont l'apparence de formulaires d'inspection et qu'ils contiennent une case pour les «correctifs proposés». Les informations figurant dans cette case ne devraient pas être divulguées à l'extérieur de l'organisme par le personnel, et le Bureau devrait réitérer plus fermement sa politique voulant que ces rapports informels ne puissent contenir aucune recommandation réelle ou implicite.

Nous comprenons le but visé par ces produits et nous appuyons le rôle actif que veut ainsi jouer le BSTC pour promouvoir la sécurité. Nous craignons cependant que ces échanges entre le BSTC et les organismes de réglementation, sans que le public canadien puisse les connaître ou en juger, ne nuisent à l'image d'indépendance du BSTC. Malgré la commodité et l'utilité de ces produits, il importe que le Bureau veille à ce que tous soient correctement enregistrés, avec toutes les réponses éventuellement reçues des organismes de réglementation. En ce qui concerne l'envoi de copies des avis de sécurité aux organismes de réglementation, il faudrait instaurer un système uniforme.

À noter que la justification de ces produits réside dans la nécessité de porter sans retard certaines questions à l'attention des organismes de réglementation. C'est pourquoi il y a lieu de réduire considérablement leurs délais. En effet, un document identifiant un danger de sécurité ne devrait pas prendre en moyenne plusieurs mois pour être porté à l'attention de l'organisme de réglementation.



RECOMMANDATIONS

12.

Le Bureau devrait élaborer une politique, fondée sur sa décision n° 39, établissant que :

- a) les avis de sécurité, lettres d'information sur la sécurité et avis de danger devraient servir uniquement à adresser des mises en garde immédiates sur d'éventuelles carences de sécurité;
- b) le personnel du BSTC ayant spécifiquement obtenu cette délégation de pouvoir peut publier des mises en garde immédiates sur d'éventuelles carences de sécurité, au moyen de ces méthodes, sans faire référence à aucun correctif proposé;
- c) chaque fois que les correctifs proposés doivent être diffusés en dehors de l'organisme, ils devraient l'être seulement sous forme de recommandations ou d'études de sécurité émanant du Bureau; et
- d) une procédure uniforme de divulgation systématique au public devrait être appliquée aux avis de sécurité, lettres d'information sur la sécurité et avis de danger, sous réserve des contraintes d'anonymat prévues par le Programme de rapports confidentiel sur la sécurité aérienne (PRACSA).

13.

Outre la délégation de pouvoir officielle concernant la publication d'avis de sécurité, le Bureau devrait approuver des instruments de délégation spécifiques pour la publication des lettres d'information sur la sécurité et des avis de danger.

Études de sécurité et analyse de la sécurité

PRESQUE TOUTES LES LEÇONS VITALES pour la sécurité des transports trouvent leur origine dans l'analyse d'erreurs commises par d'autres. Toutes ne viennent cependant pas d'enquêtes sur des accidents ou incidents. En fait, bon nombre des plus utiles émanent d'études menées par des organismes de promotion de la sécurité comme le BSTC. Ces études, consacrées à l'analyse des tendances des accidents et à des recherches ciblées, produisent maintes recommandations susceptibles d'améliorer la sécurité des systèmes de transport dans un mode donné, voire dans plusieurs. Il n'est donc pas étonnant que l'une des attributions du BSTC soit «de mener des études et enquêtes spéciales en matière de sécurité des transports»⁶⁰.

Cet élément a été ajouté au projet de loi portant création du BSTC parce que les membres du Comité permanent des transports considéraient que l'organisme devrait avoir le pouvoir explicite «d'anticiper les événements ou... d'agir préventivement»⁶¹. Nous sommes d'accord. Certes, toute enquête bien menée peut avoir d'importants effets préventifs, mais ce sont les études systémiques qui sont le plus spécifiquement conçues à cette fin.

Selon le BSTC, une étude de sécurité est un document public et pas un rapport d'événement contenant des recommandations⁶². Le BSTC a prévu des ressources adéquates pour les études de sécurité : cinq membres du personnel (soit un directeur et un employé par mode) y travaillent à temps plein. En outre, dix autres personnes sont affectées à l'analyse statistique. Malgré ces ressources substantielles, la production des études de sécurité est relativement limitée. De fait, une seule étude a été produite jusqu'à maintenant : *les vols VFR par mauvais temps*. Cette étude utile de 1990 avait été lancée et quasiment achevée par le BCSA avant la création du BSTC. Elle a entraîné plus du tiers de toutes les recommandations du BSTC pour le mode air cette année-là⁶³.

Le BSTC a également mené une enquête auprès des pilotes de transporteurs aériens de classe III à VI afin d'obtenir des données opérationnelles, sociales, financières et autres sur les pilotes employés par les petites sociétés commerciales, mais il ne s'agit pas là au sens propre d'une étude de sécurité. L'enquête, dont les résultats ont été publiés en 1991, a produit beaucoup d'informations précieuses. Par exemple, 48 p. 100 des pilotes disaient ressentir «parfois» (35 p. 100), «souvent» (11 p. 100) ou «toujours» (2 p. 100) des pressions de leur employeur pour voler en conditions d'interdiction. Si tel est le cas, on peut se demander pourquoi les enquêteurs du BSTC essaient si rarement d'obtenir des informations sur la gestion des sociétés exploitantes lors des accidents impliquant des petits transporteurs⁶⁴. Nous avons examiné cette question dans la section intitulée «Produits et processus».

Le BSTC indiquait dans son budget des dépenses de 1993-1994 qu'il produirait en tout neuf études pendant l'exercice financier en cours. On s'attend

cependant à ce que quatre seulement soient achevées d'ici au 31 mars 1994, concernant respectivement :

- les vols VFR par mauvais temps (1990);
- les accidents impliquant des avions à flotteurs et des appareils amphibies (deux études distinctes)⁶⁵; et
- les déraillements sur des voies principales⁶⁶.

Une seule autre étude est en cours (sur les relations capitaine-pilote) et aucune autre n'est prévue pour le moment. Le Bureau et ses cadres supérieurs ont discuté des thèmes éventuels d'autres études de sécurité, mais nous ne pouvons dire si le processus continue en vue d'une publication.

La politique du National Transportation Safety Board (NTSB) américain à ce sujet nous semble être un excellent modèle pour le BSTC. Le Conseil du NTSB approuve chaque année un plan d'études de sécurité en vertu duquel il choisit sept ou huit sujets parmi ceux que lui soumet⁶⁷ son petit service d'études de sécurité. Ce service fait ses propositions après avoir sondé toutes les unités modales et en obtenant de manière informelle la contribution de l'industrie sur des thèmes possibles. Le Conseil du NTSB n'a pas à approuver le lancement d'une étude spéciale, mais un rapport ne peut être publié sans son approbation.

À la différence du BSTC, le NTSB encourage les enquêteurs à participer directement à la conception et à la conduite de l'étude, y compris à la phase analytique. Selon les services des études de sécurité du NTSB, c'est indispensable pour assurer le succès d'une étude⁶⁸. Le NTSB fait par ailleurs appel à des universitaires pour discuter de certaines questions et pour l'aider à choisir des thèmes d'études (un sujet récent était « la fatigue » pour une étude en cours sur le comportement des chauffeurs de camions).

Au Canada, Transports Canada (Sécurité du système aviation) fait également appel à des experts de l'extérieur, ainsi qu'à son propre personnel de réglementation ou d'exploitation, pour la plupart de ses équipes d'étude. Nous constatons que, pour une étude maritime en cours — les relations capitaine-pilote — le BSTC a demandé l'aide d'experts de l'extérieur.

Certaines des personnes que nous avons rencontrées pendant nos consultations ont proposé des sujets d'études, ce qui montre qu'il serait utile de consulter le monde des transports pour planifier les études de sécurité. Par exemple, on a exprimé le besoin d'entreprendre une étude sur l'efficacité de la formation à la sécurité et des procédures de sécurité dans les écoles de pilotage.

Données requises et analyse de la sécurité

La disponibilité et l'accessibilité des données sont cruciales pour produire des études utiles et pour mener des enquêtes de haute qualité sur les accidents. Nous avons donc



examiné la principale base de données du Bureau, le Système d'information sur la sécurité des transports (SIST), en faisant appel à des chercheurs indépendants et en menant des entrevues avec des usagers. Bien que les données maritimes n'aient pas encore été intégrées à la base de données, celles des modes air et rail l'ont été. Les experts-conseil des modes air et rail que nous avons recrutés pour examiner cette question ont produit une évaluation très positive du contenu de la base de données. Dans le mode rail, en particulier, celle-ci constitue une amélioration notable par rapport aux systèmes antérieurs, du point de vue du soutien analytique. Dans les entrevues avec le personnel de la Commission, les récipiendaires à Transports Canada des produits issus de la base de données ont également jugé de façon positive les données qu'ils reçoivent, tout comme les membres du Bureau eux-mêmes.

Il y a eu cependant quelques remarques négatives au sujet du SIST. On a dit que la base de données n'était pas bien adaptée pour faire l'analyse des tendances, bien qu'elle contienne énormément de détails sur les accidents. On a dit aussi que le système n'est pas facilement accessible à un vaste éventail d'usagers. Sous sa forme actuelle, il s'agit plus d'un système d'entreposage d'informations que d'une base de données interactive. En conséquence, les enquêteurs l'utilisent moins qu'ils ne le pourraient, autant pour classifier les événements que pour les aider pendant les enquêtes. Il se peut également que les limites à l'utilisation du SIST, surtout pour l'analyse des tendances, contribuent à la faible production du BSTC en matière d'études de sécurité. Nous croyons savoir que l'homologue australien du BSTC, le Bureau of Air Safety Investigation (BASI), se penche actuellement sur les problèmes d'interface du SIST, dans le cadre d'un accord de développement. Cette forme de coopération internationale est encourageante, mais nous espérons que les besoins des usagers seront rapidement satisfaits grâce à un meilleur système d'interface.

Nous estimons que, lorsque la base de données du BSTC sera améliorée, elle pourra fournir des analyses de tendances qui seront très importantes pour planifier les études de sécurité, classifier les accidents et optimiser l'utilisation des ressources. Le BSTC se doit de réexaminer les paramètres de ses activités de collecte de données en fonction des besoins des usagers et des changements technologiques. Parmi les usagers actuels ou potentiels, mentionnons le personnel du BSTC à l'administration centrale, dans les régions et au laboratoire technique, les sociétés de transport (sociétés exploitantes et fabricants de matériel), les associations industrielles canadiennes et internationales, les organismes étrangers d'enquête sur les accidents de transport, les organismes de réglementation (essentiellement Transports Canada)⁶⁹, les organisations internationales de transport, et les universitaires s'occupant de recherches sur la sécurité.

En plus d'établir des normes fondamentales d'accessibilité, il faudrait revoir le SIST en fonction des critères requis pour en faire un système de dépôt de toutes les données sur la sécurité des transports au Canada. À cet égard, nous reconnaissons et appuyons le rôle important du BSTC en matière de collecte et d'entreposage

de données, activité essentielle pour faire des analyses de tendances et de risque. Cette ressource peut apporter une contribution indispensable à l'exécution d'enquêtes de qualité sur les accidents et au respect dont jouissent les études de la sécurité.

Il faut également que les données soient mises à la disposition des autres usagers du Canada et de l'étranger, sous forme à la fois accessible et utile. Pour ce faire, il faut envisager d'harmoniser les données du BSTC avec celles des bases de données étrangères.

Les données du SIST proviennent des propres rapports d'accidents et d'incidents du BSTC et des rapports d'événements signalés à l'organisme. Les exigences du BSTC en matière de rapports d'événements sont plus rigoureuses que dans la plupart des autres pays. L'objectif du BSTC est d'améliorer la sécurité en obtenant des informations sur un plus grand nombre d'événements, afin de mener des enquêtes susceptibles de mettre en lumière des carences de sécurité systémiques et de produire des données plus utiles pour les analyses de sécurité.

Il se peut toutefois que le supplément de données engendré par les exigences de rapport plus rigoureuses du Canada pose des problèmes d'utilisation. Tant que les systèmes du BSTC ne permettront pas d'engendrer des données structurées de manière compatible avec les normes internationalement reconnues, on risque de produire un effet contraire, c'est-à-dire d'exagérer la fréquence des événements canadiens par rapport aux autres pays⁷⁰. Cela pourrait également limiter l'utilisation des données pour les analyses de tendances, puisque celles-ci seraient limitées aux données spécifiquement canadiennes. La plupart des événements rapportés sont classifiés comme événements enregistrés dans la base de données seulement, sans production de rapport, en vertu du Système de classification des événements et des interventions du BSTC. On trouvera ci-après plusieurs recommandations sur la base de données et sur les mesures requises pour faciliter l'harmonisation avec les autres pays et entre tous les modes.

Rapports confidentiels sur la sécurité

Des programmes de rapports confidentiels et volontaires sur la sécurité sont ou seront bientôt en vigueur pour tous les modes. Le plus avancé, le Programme de rapports confidentiels sur la sécurité aérienne (PRACSA), a sérieusement besoin d'être amélioré. Il produit environ 300 rapports d'incidents confidentiels par an, alors que son homologue américain, le *Aviation Safety Reporting System* de la NASA (exploité en son nom par l'Institut Bettelle) en produit plus de 30 000. Il se peut que les milieux de l'aviation ne connaissent pas bien le PRACSA, mais il est plus probable, si l'on en croit nos entrevues avec le personnel, que les usagers potentiels du Programme ne soient pas convaincus que la confidentialité des sources sera garantie ou que les auteurs de rapports jouiront de l'immunité qui est assurée à leurs homologues aux États-Unis.

Au Royaume-Uni, le Marine Accident Reporting Scheme (MARS) est géré par le Nautical Institute, qui représente les capitaines du monde entier. Cet organisme a été choisi dans le but explicite d'isoler le système de rapport des autorités britanniques de réglementation de la marine et du Marine Accident Investigation Board (MAIB). Cela encourage la participation des marins soucieux de garantir l'anonymat de leurs rapports. Le MARS qui, nous a-t-on dit, fonctionne fort bien, rassemble des données sur les quasi-collisions et sur les conditions d'exploitation dangereuses. Le MAIB, organisme gouvernemental, exploite également un système de rapports confidentiels.

Les systèmes canadiens de rapports confidentiels devraient servir à produire des données pour les bulletins d'information du public et autres documents sur les mesures de sécurité, ainsi que pour l'analyse des tendances. Toutefois, avant d'appliquer ce système de rapports facultatifs aux autres modes, il faudrait déterminer objectivement si une telle démarche fonctionnerait dans les modes rail, pipelines et eau, et si elle serait efficiente, surtout dans le mode rail. De cette manière, les défauts apparents du PRACSA ne seraient pas reproduits dans les autres modes.



RECOMMANDATIONS

14.

Le Bureau devrait discuter au moins une fois par an avec ses cadres supérieurs des thèmes des futures études de sécurité et des enquêtes spéciales.

15.

Le Bureau devrait élaborer une politique pour :

- a) consulter largement le monde des transports avant de choisir ses sujets d'étude; et
- b) surveiller et piloter la production et la publication en temps opportun de ses études et enquêtes.

16.

Les systèmes de collecte et d'extraction de données du BSTC devraient être conçus et exploités pour pouvoir :

- a) acquérir et engendrer des données structurées de manière compatible avec les normes internationalement reconnues en matière de seuils de rapport et de description des catégories;

- b) être facilement utilisables par les enquêteurs de terrain et par les usagers extérieurs canadiens et internationaux; et
- c) produire des analyses statistiques transmodales valides.

17. 

Le BSTC devrait faire un meilleur usage de ses systèmes et analyses de données, comme outil de gestion et d'exploitation, en veillant à ce que les informations puissent servir à :

- a) évaluer l'incidence des enquêtes et études passées sur la sécurité des transports en enregistrant les changements statistiques sur la fréquence des accidents;
- b) planifier les affectations de ressources;
- c) mettre à jour le SCÉI;
- d) aider les enquêteurs à classifier les événements dans le SCÉI;
- e) aider les enquêteurs dans leur travail sur le terrain; et
- f) faciliter la sélection et la préparation des études de sécurité.

18. 

Le Bureau devrait tirer profit de ses bases de données en faisant un meilleur usage de l'analyse des tendances dans les rapports d'événements.

19. 

Le Bureau devrait appliquer des programmes de rapports volontaires dans les autres modes seulement quand auront été résolues les difficultés actuelles du Programme de rapports confidentiels sur la sécurité aérienne (PRACSA) et quand on aura choisi l'entité devant exploiter ces systèmes.

Enquêtes publiques

EN VERTU DE LA LOI SUR LE BCEATST, le Bureau dispose de nombreux instruments pour promouvoir la sécurité des transports, notamment du droit de mener des enquêtes publiques.

Des enquêtes publiques du BSTC contribueraient à rehausser la confiance de la population envers le Bureau lui-même, mais aussi à l'égard de la sécurité de tout le système de transport. En cas d'accident majeur, la transparence du processus d'enquête est cruciale puisque l'audition des témoins et la tenue des débats en public peuvent éliminer tout doute de manipulation ou de dissimulation d'informations par des parties ayant des intérêts à protéger. Au Canada, les enquêtes publiques sont traditionnellement des tribunes permettant de dévoiler et d'analyser tous les faits et circonstances entourant les accidents, ainsi que le choix des mesures requises pour éviter des accidents semblables. Ce processus donne au public la confiance que l'enquête est menée le plus efficacement possible, et que les meilleurs correctifs possibles seront proposés pour éviter des accidents semblables à l'avenir. La population canadienne s'attend désormais à ce que les accidents très graves fassent l'objet d'une enquête publique.

Cadre statutaire et réglementaire

En vertu de l'article 21 de la *Loi sur le BCEATST*, le BSTC jouit de vastes pouvoirs pour mener des enquêtes publiques exhaustives, et pour le faire d'une manière susceptible de rehausser son image et sa crédibilité. L'article 21 l'autorise à mener une enquête publique sur tout événement de transport relevant de sa compétence. Le président du Bureau peut nommer une personne pour diriger l'enquête, conformément aux pouvoirs énoncés dans la *Loi sur les enquêtes*⁷¹.

En vertu de l'article 34 de sa loi organique, le Bureau est obligé d'adopter des règlements pour «prévoir les règles applicables en matière de preuve et les modalités de déroulement des enquêtes publiques menées en application du paragraphe 21(1)». À cette fin, l'article 12 du Règlement permet de déclencher des enquêtes seulement «aux fins de la vérification des faits et circonstances entourant l'accident, l'incident ou la situation spéciale en cause»⁷². De plus, les enquêtes doivent être menées seulement «sous forme d'audience publique»⁷³.

Notre évaluation de la situation actuelle

L'article 12 du Règlement de la *Loi sur le BCEATST* donne à penser que le législateur a voulu limiter le recours aux enquêtes à un processus secondaire de vérification des faits. Ainsi, en vertu du Règlement, les enquêtes publiques ne peuvent être que le complément d'enquêtes normales du Bureau, elles ne visent pas à recueillir d'autres informations sur l'accident ou à étudier d'éventuelles recommandations.

De ce fait, le processus d'enquêtes publiques du BSTC offre comparativement beaucoup moins de possibilités d'action et de recommandations que celui prévu par la *Loi sur les enquêtes*. Par exemple, à la différence d'un commissaire menant une enquête publique sur un accident en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, un agent d'enquête oeuvrant en vertu de l'article 21 n'a pas le droit de recevoir de preuves sur les carences de sécurité ou sur les correctifs, et il n'a peut-être pas non plus le droit d'accorder aux participants l'accès aux communications dont la divulgation est protégée par l'article 18 de la *Loi sur le BCEATST*. Le processus d'enquêtes publiques du Bureau n'oblige pas ce dernier à recevoir des témoignages de participants sur des correctifs éventuels, et il ne permet pas non plus aux participants d'exprimer des avis sur les témoignages des autres intervenants ni sur le contenu du rapport final.

Les restrictions que le BSTC s'est imposées quant à la portée de ses enquêtes publiques, les pouvoirs limités dont est investi le président de l'enquête en vertu du Règlement, et les contraintes relatives au rôle des participants montrent à l'évidence qu'une enquête publique menée par le BSTC sur un accident majeur ne serait pas aussi efficiente ni aussi efficace qu'une enquête publique traditionnelle. À nos yeux, ces restrictions entament la crédibilité et l'efficacité du processus d'enquête, et elles devraient être abolies.

Nous estimons que les motifs établis par le BSTC pour pouvoir mener une enquête publique — tout comme son Règlement en la matière — sont excessivement restrictifs. À notre avis, les enquêtes publiques ne sont pas seulement un moyen d'obtenir «un rapport», mais devraient servir aussi à rehausser l'image et la crédibilité du BSTC et à sensibiliser le public à la sécurité des transports. En se donnant la possibilité de lancer, s'il le veut, une enquête publique complète sur un accident grave, le BSTC pourrait atteindre le double résultat de faire la lumière sur les faits et d'accroître la confiance du public.

Le BSTC n'a pas encore tenu d'enquête publique, alors que son prédécesseur du mode air, le BCSA, en avait tenu six en cinq ans. De même, d'autres organismes ayant des fonctions d'enquête, comme l'Office national de l'énergie (ONE) et les précurseurs du BSTC dans les modes eau et rail, avaient eux aussi tenu des enquêtes publiques sur des accidents graves⁷⁴. Selon le BSTC, il ne s'est produit depuis sa création aucun accident relevant de sa compétence qui justifierait une enquête publique. Qu'on nous permette cependant d'évoquer l'accident de chargement survenu chez B.C. Ferries, à Nanaimo (Colombie-Britannique) en 1992 et le déraillement d'un train du CN à Noël 1992, à Oakville (Manitoba), deux événements qui auraient fort bien justifié une enquête publique. De fait, nous constatons que le gouvernement provincial a lancé sa propre enquête publique sur l'accident des B.C. Ferries⁷⁵ pour rétablir la confiance publique.

Même en l'absence d'accident catastrophique, nous pensons que le BSTC devrait acquérir de l'expérience dans le domaine des enquêtes publiques s'il veut être capable à l'avenir de faire face un accident grave. À cette fin, nous croyons qu'il

devrait avoir recours à son processus d'enquête publique pour des accidents moins importants, de façon à se préparer et à obtenir de l'expérience en cas d'accident grave.

Problématique

Tout en recommandant au Bureau d'exercer son droit de déclencher des enquêtes publiques exhaustives, nous avons conscience qu'il existe plusieurs facteurs contradictoires inhérents au mandat et aux processus de travail du BSTC.

Premièrement, nous reconnaissons que la structure de la *Loi sur le BCEATST* n'est pas parfaitement adaptée à l'idée d'une enquête publique exhaustive du Bureau. Par exemple, il est difficile de concilier le fait que l'organisme peut accorder une protection à certains types de preuves pendant une enquête avec l'obligation de dévoiler tous les faits dans une enquête publique. Il y a en outre incontestablement un conflit entre l'obligation d'assurer le secret aux témoins et celle de tenir des audiences publiques. Nous proposerons dans le chapitre 3 de notre rapport des modifications au système de protection des renseignements et de confidentialité que doit actuellement respecter le BSTC. Ces modifications législatives devraient lui permettre de mieux s'acquitter de sa tâche pendant ses enquêtes régulières, et elles seront beaucoup plus compatibles avec la nécessité de tenir plus d'enquêtes publiques. Dans l'intervalle, cependant, le BSTC doit se demander comment il fera face à ces questions.

Deuxièmement, nos recherches juridiques ont révélé des anomalies de procédure qui rendraient douteux le droit d'un président d'enquête publique à diriger le travail du directeur d'une enquête. Par exemple, il est prévu dans le Règlement actuel que l'enquête sur le terrain sera exécutée par l'enquêteur en chef (directeur d'enquête) indépendamment de toute enquête publique. En outre, il n'existe aucune règle statutaire empêchant un directeur d'enquête d'entreprendre ou de poursuivre une enquête régulière sur un événement, même après le déclenchement d'une enquête publique. Cela pourrait entraîner un dédoublement d'efforts entre l'enquête normale et l'enquête publique, d'autant plus que le Bureau ne possède peut-être pas le pouvoir de faire cesser une enquête de routine classifiée comme exigeant un rapport, une fois qu'elle a commencé.

Dans le cas d'un accident grave, nous croyons que le BSTC devrait pouvoir redéployer ses ressources matérielles et humaines pour tenir compte du caractère prioritaire qu'impliquerait le déclenchement d'une enquête publique. En cas d'enquête publique exhaustive, le personnel du BSTC deviendrait le service d'investigation et d'administration de l'enquête publique, laquelle engloberait à la fois l'investigation réelle sur le terrain et le processus d'audience publique. Dans ce scénario, le directeur d'enquête n'aurait alors de comptes à rendre qu'au président de l'enquête publique⁷⁶. Certes, cela constituerait un écart par rapport au principe général actuel voulant que le directeur d'enquête assume le contrôle total des investigations. On

devrait cependant considérer qu'une enquête publique constitue une exception à la règle, et cela ne devrait en aucun cas restreindre les pouvoirs consentis au directeur d'enquête, en vertu de la *Loi sur le BCEATST*, à l'égard du processus d'investigation normal lorsqu'une enquête publique n'est pas déclenchée.

Troisièmement, le processus actuel de production des rapports du BSTC exige qu'un projet de rapport soit adressé aux parties intéressées (PI) pour recueillir leurs observations, après une enquête publique. À notre avis, il n'est aucunement nécessaire d'établir un processus officiel de PI une fois que le rapport d'une enquête publique a été adressé au Bureau. Étant donné le rôle substantiel que joueraient, à notre sens, les participants à l'enquête publique, envoyer le projet de rapport aux PI serait superflu. En outre, le BSTC perdrait toute crédibilité si une enquête publique était suivie d'un processus secret de PI. Cette contradiction entre les processus d'enquête publique et de PI témoigne à nos yeux d'une erreur fondamentale commise par le législateur lors de l'adoption de *Loi sur le BCEATST*.

Autre anomalie, le Bureau n'a pas adopté de politique sur le déclenchement des enquêtes publiques⁷⁷. Parmi les circonstances — considérées individuellement ou collectivement — pouvant justifier le déclenchement d'une enquête publique, mentionnons :

- un accident catastrophique;
- un accident jetant le doute sur un processus réglementaire;
- un accident suscitant beaucoup d'intérêt dans la presse et l'inquiétude du public;
- un accident jetant le doute sur une activité de transport du gouvernement;
- une série d'accidents graves de même nature témoignant d'une réaction inadéquate à un problème récurrent;
- un accident grave jetant le doute sur la sécurité d'une installation de transport public; ou
- des changements technologiques ou structurels majeurs, dans le secteur commercial, susceptibles de modifier les paramètres de risque des services de transport.

La procédure de tenue des enquêtes publiques devrait reconnaître que ces enquêtes constituent également pour le Bureau l'occasion d'exercer complètement ses fonctions d'investigation et de rapport sur les accidents. Pour faciliter l'excellence de ses enquêtes publiques, le Bureau devra modifier et adapter bon nombre de ses procédures en fonction de chaque cas. Pour ce faire, il devrait dresser à l'avance une série de procédures types — conçues pour divers jeux de circonstances — parmi lesquelles il effectuerait son choix en cas d'accident critique. La conférence préparatoire avec les participants, prévue dans le Règlement actuel, serait le mécanisme adéquat pour permettre au président d'enquête de choisir la procédure répondant le mieux à ses objectifs et aux besoins des parties prenantes.

Idéalement, une enquête publique devrait se tenir dans un contexte collégial et non contradictoire. La procédure doit donc être conçue pour éviter que l'enquête ne dégénère de la recherche de causes à la désignation de coupables. À cette fin, le Bureau devrait modifier son Règlement de façon à donner des instructions plus précises au président d'enquête sur la manière dont celle-ci devrait être conduite.

Finalement, en ce qui concerne des enquêtes publiques semblables à des «études de sécurité» et à l'occasion desquelles le Bureau sollicite activement l'opinion des parties intéressées, celui-ci devrait élaborer et publier une politique sur l'octroi d'une aide financière aux participants. En formulant cette proposition, nous ne voulons pas laisser entendre que le Bureau devrait obligatoirement financer les participants, mais seulement qu'une politique devrait être arrêtée.

Il est crucial que le Bureau dresse des plans sur la mobilisation des ressources requises pour mener une enquête publique importante. En effet, ce genre d'enquête risque de mettre fortement à contribution ses ressources matérielles et humaines. Étant donné l'intérêt considérable que susciterait une telle enquête dans les médias, il lui faudra concevoir toute une série de nouvelles procédures administratives pour faire face aux différences considérables qu'il y a en matière de processus entre une enquête ordinaire et une enquête publique. De même, le Bureau devrait élaborer une stratégie lui permettant de gérer ses ressources de manière à ne pas pénaliser ses autres enquêtes et processus ordinaires, sur le plan de leur ampleur et de leur efficacité.

Les enquêtes publiques sont des entreprises foncièrement complexes. Nous constatons, cependant, que le Bureau a choisi de restreindre l'utilisation de ses pouvoirs en la matière, en ne se penchant pas sur les contradictions qui peuvent exister entre ses enquêtes ordinaires et des enquêtes publiques. En fait, il a décidé de limiter ses enquêtes publiques en fonction de ses processus de travail normaux. Plutôt que de s'attaquer résolument à cette problématique, il a préféré limiter sa propre marge d'action.

Étant donné la valeur des enquêtes publiques, le BSTC devrait être beaucoup plus disposé à y avoir recours. Par le truchement de son Règlement, il devrait au moins se préserver cette option. Bien que le système d'audiences publiques qu'il a défini dans son Règlement puisse être adéquat dans certaines circonstances, rien ne justifie qu'il limite lui-même ses pouvoirs dans tous les cas.

L'un des principaux outils consentis au BSTC par l'article 7 de sa loi organique pour promouvoir la sécurité publique, est le système des enquêtes publiques. Le pouvoir de déclencher et de mener une enquête publique offre d'énormes possibilités, non seulement pour mener des investigations mais aussi pour mobiliser et éduquer le public sur la sécurité des transports. En revanche, ce pouvoir s'accompagne de responsabilités très importantes. Si le BSTC veut adapter son processus d'enquêtes publiques aux besoins de n'importe quel accident, il lui faudra envisager et résoudre dans son Règlement maintes questions difficiles. Étant donné que les enquêtes publiques peuvent avoir beaucoup de valeur, cela devrait être l'une des priorités du Bureau.



RECOMMANDATIONS

20.

Le Bureau devrait élaborer une politique lui permettant d'avoir recours à un vaste éventail de procédures d'enquêtes publiques pour pouvoir :

- a) déclencher une enquête publique exhaustive afin de répondre aux préoccupations du public immédiatement après un accident très grave;
- b) entreprendre des investigations spéciales étendues sur une industrie ou un système de transport;
- c) lancer un processus de recherche des faits parallèlement à une enquête sur le terrain;
- d) déclencher une enquête technique axée sur un problème factuel ou scientifique particulier; ou
- e) consacrer une enquête publique à la teneur de recommandations devant être formulées après l'achèvement d'une enquête de terrain.

21.

Le Bureau devrait modifier le Règlement de la *Loi sur le BCEATST* afin de permettre le déclenchement de toutes ces enquêtes différentes.

Dans ce contexte, il devrait éliminer les limites actuelles de procédure qui restreignent impérativement les enquêtes publiques à une activité de recherche des faits en complément d'une enquête de terrain. Selon le type d'enquête requis, les modifications apportées au Règlement devraient donner au(x) président(s) d'enquête le pouvoir :

- a) d'autoriser les parties ayant obtenu le droit de participer à l'enquête à :
 - i) témoigner sur les conclusions et sur les carences de sécurité;
 - ii) témoigner sur les mesures de sécurité prises et proposées;
 - iii) exposer leur opinion sur les conclusions et les mesures de sécurité;
 - iv) exposer leur opinion sur les interventions des autres parties;
 - v) exposer leur opinion sur la teneur de l'enquête et du rapport du Bureau;
 et
- b) d'inclure dans le rapport d'enquête des ébauches de recommandations à l'intention du Bureau.

22. **III**

Pour que cet éventail d'enquêtes publiques puisse être utilisé de la manière la plus productive possible, le président du Conseil privé devrait proposer des modifications aux articles 10, 21 et 24 de la *Loi sur le BCEATST* pour que :

- a) les directeurs d'enquête soient tenus de suivre les instructions du président d'enquête publique en ce qui concerne la tenue des investigations de terrain conformément aux exigences de cette enquête publique;
- b) le président d'enquête publique ait le droit d'accorder un statut officiel à des personnes autres que des observateurs ou des PI; et,
- c) si le directeur d'une enquête publique consacrée à toutes les circonstances d'un événement particulier a décidé de donner aux parties reconnues la possibilité d'exposer leur opinion sur les conclusions ou de formuler des observations sur l'ébauche du rapport d'enquête, le Bureau n'ait pas à adresser aux PI son projet de rapport sur l'enquête afin de recueillir leurs observations.

Rôle du Bureau

POUR ANALYSER COMPLÈTEMENT LE BSTC, il nous fallait examiner les rôles et attributions spécifiques du Bureau étant donné que le législateur lui a confié un certain nombre de tâches cruciales.

On trouvera au chapitre 3 de ce rapport une analyse plus théorique du Bureau, celle qui suit étant plus technique. Bien que les tâches envisagées ci-après soient reliées à des questions abordées en détail dans ce chapitre, nous nous intéresserons ici au rôle spécifique du Bureau. Nous avons réparti en six catégories ses responsabilités et fonctions :

- participation à l'élaboration des rapports finaux sur les accidents;
- élaboration de politiques;
- adoption de règlements;
- coordination des relations du BSTC avec d'autres organisations;
- rôle vis-à-vis du grand public; et
- responsabilité globale vis-à-vis de son mandat statutaire.

Rapports sur les accidents

Le Bureau a trois responsabilités précises en matière d'élaboration de rapports. Il examine les projets de rapport des directeurs d'enquête (avec le droit de demander des investigations complémentaires), il reçoit et examine les observations des PI sur les projets de rapport, et il formule des conclusions et des recommandations. Nous avons constaté que des améliorations s'imposent dans chacun de ces domaines.

En examinant le processus administratif adopté par le Bureau entre le moment où il voit un rapport pour la première fois et le moment où celui-ci est publié, nous avons constaté que le Bureau ne se donne aucune possibilité d'interroger directement ceux qui ont mené l'enquête ou ceux qui sont directement intéressés par ses conclusions. En pratique, il profite rarement de son droit d'examiner les rapports de laboratoire ou les autres documents du dossier d'enquête. Il peut donc difficilement examiner à fond le rapport du directeur d'enquête, voire demander des investigations complémentaires. En outre, cela réduit, à notre avis, ses possibilités de confirmer l'exhaustivité et l'exactitude des conclusions qui lui sont proposées par son personnel.

Nous avons été surpris d'apprendre que les parties intéressées sont souvent mécontentes de ce processus; certaines estiment que leur opinion n'a pas été sérieusement prise en considération et elles supposent que leur opinion a été rejetée par le personnel ou n'a pas été comprise par le Bureau. Le simple fait que cette impression existe est inquiétant. La plupart des parties consultées ont souligné qu'il est difficile d'expliquer clairement par écrit des questions techniques qui pourraient l'être plus facilement face à face.

Le Bureau a récemment donné au personnel l'instruction de répondre par écrit aux PI pour expliquer sa réaction à leurs observations et, s'il les a rejetées, pourquoi. Cette procédure ne répond pas à l'objectif fondamental qui est de donner aux PI l'assurance raisonnable que leurs opinions sont exposées au Bureau. Les cadres supérieurs du BSTC ont dit que cette politique — les obligeant à répondre en détail aux PI — est l'une de celles qui prennent le plus de temps et qui causent le plus de frustrations.

Nous doutons que la création d'un autre palier administratif avant la publication du rapport final puisse donner satisfaction aux parties intéressées. À notre avis, il serait préférable que les membres du Bureau puissent discuter ouvertement avec les PI. Nous constatons toutefois que le Bureau n'a pas établi de procédure permettant aux PI de s'exprimer oralement, et que ses membres n'ont jamais été contactés avec les PI pour discuter de leur opinion sur tel ou tel rapport.

Même l'enquêteur en chef, bien qu'il ne soit pas désigné PI, doit soumettre ses remarques au sujet du projet de rapport final comme s'il était une partie intéressée. Voici la procédure prévue à cet effet :

À l'aide d'une note de service transmise par le gestionnaire régional au directeur des enquêtes, le bureau régional lui-même peut présenter des observations officielles portant sur n'importe quel point d'un rapport provisoire confidentiel. Le personnel du bureau central rédige la réponse à ces observations, pour présentation au Bureau⁷⁸.

Cela tient les enquêteurs en chef à distance des membres du Bureau, et dans une relation d'adversaire, ce qui n'est ni requis par la Loi ni favorable à un échange d'idées fructueux entre le Bureau et son personnel.

Il appartient au Bureau de tenir compte des opinions de diverses parties. Nous avons cependant été troublés de rencontrer dans nos consultations l'impression que les membres du Bureau n'ont pas, dans certains cas, l'expertise modale requise pour analyser efficacement telle ou telle enquête ou pour tirer des conclusions valables sur les causes. Ce facteur est aggravé par le fait que les membres du Bureau ne font pas appel à des experts de l'extérieur et n'ont pas de contact direct avec les PI. Pourtant, s'il obtenait cette assistance externe, le Bureau répondrait, à notre avis, aux préoccupations des parties prenantes et renforcerait l'intégrité du processus d'examen des accidents.

À notre avis, la complexité des transports modernes, avec leurs systèmes informatisés de contrôle de la circulation des navires, leurs systèmes sophistiqués de gestion des vols, leurs matériaux et structures composites, à quoi s'ajoutent de nouveaux facteurs relatifs à la performance humaine, dépasse les connaissances collectives de n'importe quel Bureau de cinq membres responsable de quatre modes de transport. C'est d'ailleurs sans aucun doute pourquoi le législateur a donné au Bureau

la possibilité de faire appel à des experts extérieurs pendant les enquêtes ou pendant l'examen des rapports. Le Bureau ne devrait pas hésiter à faire usage des outils qui lui ont été fournis par le législateur.

Élaboration de politiques

En vertu de l'article 8 de la *Loi*, le Bureau est tenu⁷⁹ :

- d'adopter des règlements concernant la tenue de ses réunions;
- d'établir des règles générales sur les catégories d'accidents devant faire l'objet d'enquête;
- d'établir des règles, soit générales soit spécifiques à certaines catégories d'accidents, régissant la conduite des enquêtes.

Il est également tenu en vertu de cet article de mettre à la disposition du public toute politique adoptée à l'égard du SCÉI et de la conduite des enquêtes.

L'article 34 lui donne le pouvoir d'adopter des règlements sur une variété de sujets, notamment sur le mode d'exercice de ses pouvoirs et fonctions et les modalités de son bon fonctionnement.

Nous nous sommes penchés sur l'efficacité du Bureau dans ces divers domaines.

Le Bureau tient des procès-verbaux de ses réunions et un registre de ses décisions. Les procès-verbaux des séances plénières portent à la fois sur l'approbation des rapports et sur l'examen de questions administratives internes. Les procès-verbaux du comité d'examen préliminaire (CEP) et du comité d'examen final (CEF) contiennent des instructions détaillées sur les changements à apporter aux rapports, et certaines instructions destinées au personnel sur le format des rapports et leur procédure d'élaboration. Nous avons examiné les procès-verbaux des séances plénières du Bureau et le registre des décisions du BSTC, depuis 1990 jusqu'au mois d'août 1993. Nous avons également lu les extraits des procès-verbaux du CEP et du CEF concernant les dossiers d'enquête du BSTC que nous avons examinés.

Aucun ensemble complet de règlements portant sur la conduite des réunions du Bureau ne nous a été adressé en réponse à nos demandes. Le BSTC a bénéficié du fait que ce sont encore les mêmes personnes qui composent son Bureau depuis 1990, ce qui lui a évité de devoir intégrer des remplaçants. Il lui faut néanmoins se doter de procédures administratives plus détaillées que celles figurant dans le Règlement d'application de la *Loi*. Il est à notre avis essentiel qu'il se dote d'un ensemble exhaustif de règles pour assurer l'efficacité de ses activités et faciliter l'intégration de futurs nouveaux membres.

Nous avons déjà examiné en détail dans ce chapitre le Système actuel de classification des événements et des interventions (SCÉI). En ce qui concerne le rôle du Bureau, il a approuvé en principe les formulaires de rapport et le SCÉI en 1990 et en 1991, mais rien ne nous permet de penser qu'il ait adopté une politique exhaustive

donnant aux directeurs d'enquête des instructions sur l'application des critères de classification des événements, ni sur tout examen subséquent par le Bureau du fonctionnement du SCÉI à la lumière des objectifs du BSTC.

Nous avons trouvé dans les procès-verbaux trois décisions établissant des politiques relatives à la conduite des enquêtes. Elles portaient sur l'envoi de lettres de courtoisie aux PI pour faire le point sur les enquêtes, sur la coopération avec d'autres organismes, et sur la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts dans les enquêtes concernant des événements impliquant du personnel du BSTC.

De même, malgré l'existence de manuels d'enquête produits par le personnel, rien ne nous permet de penser que le Bureau les ait examinés pour vérifier leur conformité avec ses politiques. De fait, les manuels eux-mêmes manquent de précision sur les questions spécifiques déjà identifiées dans la section «Produits et processus» concernant la conduite des enquêtes, questions qui relèvent du Bureau.

Comme c'est le Bureau qui assume la responsabilité ultime de la détermination des causes des accidents, il est impératif que les enquêtes soient *publiquement* perçues comme réalisées de manière cohérente. Cela exige que le Bureau publie un ensemble exhaustif de politiques précisant quand des enquêtes doivent être lancées et comment elles doivent être menées.

Bien que le Bureau nous ait expliqué comment il voit les politiques d'enquête, et bien qu'il nous ait dit considérer que mettre ses procès-verbaux et ses registres de décision à la disposition du public, sous leur forme actuelle, suffise à répondre aux exigences de la Loi, nous estimons qu'il n'a pas encore élaboré ni mis à la disposition du public de politique globale cohérente en matière d'enquêtes comme l'exige la Loi.

Réglementation

C'est en août 1992 que le Bureau a exercé pour la première fois son pouvoir d'adopter des règlements, lorsqu'il en a publié au sujet des rapports sur les accidents et des principes de conduite des enquêtes publiques. Aucun autre règlement n'a été publié depuis. À maints égards, nous estimons que le Bureau a été relativement réticent à exercer la plénitude des pouvoirs dont il a été investi en matière de réglementation. De fait, son règlement limite la portée des enquêtes publiques à des audiences de recherche des faits et ne va pas assez loin pour autoriser le Bureau ou un président d'enquête publique à formuler des procédures adaptées à toute la gamme possible d'audiences et d'enquêtes publiques.

De même, le Bureau n'a pas encore adopté de règlement au sujet du contrôle de l'accès aux lieux des accidents, ce qu'il a pourtant le pouvoir de faire en vertu de l'alinéa 34(1)(d) de sa loi organique. Un tel règlement serait particulièrement utile si l'on considère que le Bureau n'a pas encore fini de négocier ses protocoles d'ententes avec d'autres organismes. Tout comme les protocoles d'entente, il pourrait être un mécanisme adéquat pour définir les principes de coordination des activités sur les lieux des accidents.

Bien qu'il ait déjà compétence sur les accidents de nautisme, le BSTC a choisi, à cause de la limitation de ses ressources dit-il, de ne pas se pencher sur les accidents nautiques. Sa décision de dispenser la navigation de plaisance de l'obligation de produire des rapports sur les événements est préoccupante. En effet, le BSTC s'interdit ainsi de recueillir des données. Il ne devrait pas utiliser son règlement pour abandonner cet exercice de sa compétence.

Pendant nos consultations, nous avons reçu plusieurs propositions de modification — à la fois fondamentales et secondaires — au règlement. Nous ne les avons ni rejetées ni approuvées. Étant donné le soin évident qu'ont mis toutes les parties prenantes à les formuler, nous pensons qu'elles méritent d'être soumises à l'attention du BSTC. Nous en dressons donc la liste à l'annexe 7.

Coordination avec d'autres organismes

En vertu des articles 16 et 17 de la Loi, le Bureau doit veiller à négocier des ententes adéquates avec les autres organismes de réglementation, les ministères fédéraux ou les organismes provinciaux ayant la faculté ou l'obligation juridiques de mener leurs propres enquêtes. Nous nous sommes penchés de manière plus détaillée sur la situation des protocoles d'entente, ainsi que sur les relations entre le BSTC et divers autres organismes, et nous avons constaté avec inquiétude, en décembre 1993, qu'un seul protocole avait été signé⁸⁰. À notre avis, cette question devrait être une priorité absolue du Bureau. Celui-ci devrait donc bien faire comprendre à son personnel que la conclusion urgente de protocoles d'entente est vitale si le BSTC veut être capable de gérer efficacement une enquête sur un accident grave. Nous considérons que le Bureau devrait faire preuve de leadership dans les relations externes du BSTC et, à cette fin, reconnaître — dans la négociation des protocoles d'entente — que d'autres organismes peuvent avoir sur les lieux des accidents des besoins et objectifs légitimes qu'il convient de respecter.

Profil public

Bien que le président et les membres du Bureau aient pris la parole à diverses occasions, nos consultations et recherches ont révélé que le monde des transports comprend généralement fort mal ce qu'est le BSTC et ce qu'il fait. Il est clair, par ailleurs, que les membres du Bureau ne se sont quasiment pas préparés à assumer quelque fonction de leadership public que ce soit en cas de catastrophe importante. À l'exception d'un incident isolé, il ne se sont jamais rendus sur les lieux des accidents graves. Les relations avec les médias, en cas d'accident grave au Canada, sont laissées sous la responsabilité de l'enquêteur en chef ou des cadres supérieurs du Bureau, en vertu d'une politique approuvée par celui-ci, et semblent se situer relativement bas dans l'ordre des priorités du BSTC⁸¹. De fait, tant qu'un projet de rapport n'a pas été soumis au Bureau pour son examen préliminaire, il ne semble devoir jouer qu'un rôle minime. Nous sommes également préoccupés par le fait que le Bureau n'a aucun plan

de promotion publique de ses recommandations et rapports d'accident. À nos yeux, le Bureau ferait beaucoup pour mieux sensibiliser le public aux questions de sécurité des transports s'il adoptait un rôle plus visible et plus actif ⁸².

Buts et objectifs — Évaluation du rendement et réactions

Selon l'article 7 de la *Loi*, la seule mission du BSTC est de promouvoir la sécurité des transports. Nous avons trouvé peu de signes que le Bureau ait mis en place un système de mesure de son rendement ou de son succès à cet égard⁸³. Par exemple, il n'a encore jamais tenté de mesurer l'incidence des divers services et produits qu'il offre au monde des transports. Comme il n'a pas prévu de systèmes de contrôle efficaces, il n'a aucun moyen d'adresser des réactions adéquates à son personnel. Cela l'empêchera à terme d'améliorer son rendement. Certes, il adresse chaque année au Parlement son rapport annuel et ses prévisions budgétaires, mais nous n'avons discerné aucun plan stratégique à long terme établissant les buts, objectifs et budgets du BSTC, plan qui constituerait au demeurant, avec le plan d'exploitation annuel, un cadre de mesure de son rendement.

Le problème de la qualité globale de l'organisation oblige à se poser des questions sur les méthodes qu'il a pu adopter pour surveiller efficacement les activités du BSTC et évaluer son rendement réel par rapport à ses buts et responsabilités. Nous avons trouvé peu d'indications que :

- le Bureau se fixe des objectifs spécifiques à long terme ou en fixe à son personnel;
- le rendement global du BSTC, y compris celui du Bureau, soit surveillé ou mesuré en fonction des besoins du monde des transports;
- les mécanismes de réaction, comme les consultations ou les enquêtes, soient régulièrement utilisés pour informer le Bureau sur son rendement et sur son profil.

En conclusion, nous constatons qu'à part son examen par le Vérificateur général et par le Conseil du trésor, le Bureau ne dispose d'aucun repère ou processus efficace pour mesurer son rendement sur une base annuelle.



RECOMMANDATIONS

23.  

En plus d'accroître l'efficacité interne du BSTC, le président et le Bureau se doivent d'améliorer l'efficacité de l'organisme dans la réalisation de son mandat statutaire. Le président et le Bureau devraient :

- a) identifier les usagers réels des services du BSTC;
- b) évaluer continuellement les besoins de ces usagers en matière de sécurité;
- c) communiquer directement à ces usagers quels sont les services du BSTC et comment celui-ci les fournit;
- d) prendre les mesures qui s'imposent, suite à ces communications, pour rehausser l'efficacité du BSTC.

24.  

Le président et le Bureau devraient élaborer un plan stratégique en plus de leur plan opérationnel. Le plan stratégique devrait comprendre des buts et objectifs à long terme pour :

- a) adapter le BSTC aux technologies de transport et environnements d'exploitation naissants;
- b) adapter le SCÉI et les bases de données à l'évolution de ces paramètres;
- c) veiller à ce que les procédures de dotation et de formation du personnel du BSTC répondent à l'évolution de ces paramètres;
- d) veiller à ce que les services d'enquête et d'analyse suivent l'évolution de ces paramètres; et
- e) veiller à obtenir des ressources budgétaires suffisantes dans ce contexte.

Ce plan stratégique devrait être révisé et mis à jour chaque année parallèlement à l'exercice de planification opérationnelle du BSTC.

25. 

Le président du Conseil privé devrait proposer une modification à l'article 13 de la Loi sur le BCEATST pour donner à tout comité parlementaire mis sur pied pour examiner les questions de transport l'instruction de procéder à l'examen annuel du plan stratégique du BSTC.

26. 

Le Bureau devrait donner à son personnel l'instruction de préparer, de mettre à jour et d'entretenir un ensemble indexé et consolidé de tous ses règlements intérieurs existants et futurs, des politiques concernant le SCÉI et des politiques concernant la conduite des enquêtes, afin que le public puisse y avoir facilement accès conformément à l'article 8 de la *Loi sur le BCEATST*.

27.  

Le président et le Bureau devraient revoir et élargir la stratégie de communications générale du BSTC dans le but de rehausser le profil de l'organisme auprès du grand public et du monde des transports. Cette stratégie devrait comprendre les éléments suivants :

- a) un plan de communications annuel;
- b) une évaluation externe à intervalles réguliers pour mesurer l'efficacité du plan en fonction du profil public réel du BSTC;
- c) des communications actives des membres du Bureau et des cadres supérieurs avec le public et avec le monde des transports; et
- d) des commentaires publics des membres du Bureau sur le contenu de leurs rapports et études.

28.  

Le président, le Bureau lui-même et ses cadres supérieurs devraient établir un dialogue plus soutenu entre le BSTC et le monde du transport, notamment avec le personnel opérationnel des ministères fédéraux et des transporteurs, et avec les propriétaires individuels de bateaux et d'aéronefs.

Relations avec d'autres organismes

B IEN QUE LE BSTC ait reçu le mandat de faire enquête sur les accidents⁸⁴ pour en déterminer les causes et formuler des recommandations, beaucoup d'autres organismes fédéraux et provinciaux assument des responsabilités importantes et légitimes en matière de sécurité des transports et doivent donc eux aussi avoir accès aux lieux des accidents. Le législateur a tenu compte de cette situation de deux manières. Premièrement, en reprenant une disposition de la *Loi sur le BCSA* pour donner aux ministères fédéraux le droit de désigner un représentant pour participer aux enquêtes comme observateur et de divulguer des informations au ministre responsable. Deuxièmement, en exigeant du BSTC qu'il fasse tous les efforts raisonnables pour négocier des protocoles d'entente avec les coroners provinciaux et avec les ministères et organismes fédéraux.

Observateurs ministériels

Le but visé par l'octroi du statut d'observateur ministériel est de permettre aux ministères responsables de l'élaboration de normes de sécurité d'obtenir des informations immédiates sur les carences en la matière, afin de pouvoir y remédier rapidement. L'observateur ministériel, à la différence de l'observateur industriel, jouit de droits spéciaux d'utilisation d'informations délicates, par exemple des enregistrements de bord.

Pendant nos consultations, bon nombre de représentants de l'industrie des transports ont contesté le statut et le pouvoir de l'observateur ministériel. À leurs yeux, ce statut compromet l'indépendance du BSTC. Ils craignent que celui-ci ne puisse obtenir des témoins qu'ils disent toute la vérité puisque les personnes faisant l'objet de l'enquête penseront que l'observateur ministériel aura accès à des faits que l'organisme de réglementation pourrait utiliser pour imposer des mesures disciplinaires aux détenteurs de permis, par exemple à un capitaine de navire ou à un transporteur aérien. Cette impression ne peut qu'entraver le processus de vérification des faits.

Nous convenons que donner aux organismes fédéraux la possibilité de prendre les meilleures mesures de sécurité le plus rapidement possible ne peut que contribuer à la sécurité. Toutefois, afin de protéger le rôle du BSTC et de veiller à ce que toutes les personnes participant à une enquête concentrent leurs efforts sur l'objectif unique de promouvoir la sécurité, nous pensons qu'on ne devrait pas pouvoir utiliser à des fins secondaires les informations obtenues grâce aux enquêtes de l'organisme. En conséquence, il faudrait à notre avis modifier la *Loi sur le BCEATST* pour préciser que les informations recueillies pendant les enquêtes ne devraient pas être utilisées dans des procédures ministérielles, civiles, pénales ou réglementaires. En limitant les cas où de telles informations peuvent faire l'objet d'un usage externe, la Loi sera moins vulnérable à des contestations en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les précisions requises à cet égard consisteraient, par exemple, à autoriser Transports Canada à se servir des informations obtenues pendant les enquêtes pour renforcer l'inspection des transporteurs aériens de classe III, mais pas pour révoquer le permis de tel ou tel transporteur aérien. Si le Ministère voulait révoquer ce permis, il devrait effectuer sa propre enquête.

Protocoles d'entente

Bon nombre d'organismes gouvernementaux autres que le BSTC sont souvent représentés sur les lieux des accidents — Transports Canada, le coroner, la GRC, la police provinciale, Travail Canada (aujourd'hui Développement des ressources humaines), les organismes de réglementation et les organismes de protection de l'environnement, qui peuvent tous avoir pour obligation de s'y trouver. Étant donné les risques de conflits que cela peut poser, le législateur a décidé que l'objectif de promotion de la sécurité confié au BSTC doit primer sur les objectifs des autres organismes fédéraux, sauf de la GRC et du ministère de la Défense nationale. Cela est indiqué à l'article 15 de la *Loi sur le BCEATST*. En même temps, cependant, la Loi donne au BSTC l'obligation et la responsabilité de coordonner son travail avec celui des autres organismes présents sur les lieux.

En vertu de la législation, le BSTC a le pouvoir de négocier des ententes avec d'autres entités gouvernementales pour la conduite conjointe ou collective d'enquêtes. Ainsi, l'article 16 de la *Loi sur le BCEATST* oblige le BSTC à s'efforcer de conclure des ententes avec les organismes provinciaux pour assurer la compatibilité des procédures et des méthodes. En vertu de l'article 17, la même chose vaut pour la négociation d'ententes avec les ministères fédéraux.

Ces ententes, appelées protocoles d'entente, sont destinées à définir les modalités de relations de travail appropriées pendant les enquêtes sur les accidents, et à indiquer clairement les rôles et responsabilités de chaque partie. Dans la confusion qui fait nécessairement suite à un accident grave, il ne saurait y avoir de désaccord entre les représentants gouvernementaux sur des questions d'autorité ou de responsabilité primordiale. Les protocoles d'entente permettent de préciser la structure hiérarchique globale et les responsabilités respectives avant les accidents.

La présence d'une multitude d'organismes sur les lieux des accidents ouvre la porte à de nombreux risques de conflits, de dédoublement d'efforts, de confusion et d'inefficience globale. De fait, nos consultations ont révélé qu'il y a déjà maints conflits de responsabilité⁸⁵ entre le BSTC et d'autres organismes — conflits qui pourraient dans la plupart des cas être résolus par des protocoles d'entente mais ne l'ont pas encore été. Cela ne saurait durer. Si les choses ne sont pas bien coordonnées par des protocoles d'entente, les buts et objectifs légitimes de plusieurs organismes, autant que du BSTC, seront inmanquablement entravés.

À sa création, le BSTC a hérité de plusieurs protocoles d'entente que le BCSA avait négociés avec les provinces et avec d'autres ministères et organismes fédéraux⁸⁶.

Par souci de continuité, il avait convenu de respecter les obligations qui en découlaient, mais en précisant qu'il entreprendrait la négociation de ses propres protocoles d'entente pour tenir compte de ses nouvelles responsabilités et dispositions législatives. À notre surprise, cependant, plusieurs ministres provinciaux nous ont dit qu'ils ne connaissaient pas le BSTC. Cela permet de penser que celui-ci a pu faire pour entreprendre la négociation de protocoles d'entente et pour entretenir des relations avec les gouvernements provinciaux et avec d'autres organismes. Dans l'ensemble, nous estimons que cette question n'est pas suffisamment prise au sérieux. Nous constatons que les efforts du Bureau et d'autres organismes pour conclure des ententes efficaces ont été insuffisants, et nous sommes particulièrement troublés de constater qu'un seul protocole d'entente — avec l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent — avait été négocié au 1^{er} décembre 1993. Le BSTC n'a donné aucune explication satisfaisante de cette situation.

Bien qu'il existe certains conflits, les relations sur les lieux des accidents ont généralement été cordiales et professionnelles entre le BSTC et les autres entités gouvernementales. En revanche, les mécanismes actuellement «informels» de coopération, de définition des responsabilités et de coordination sont peu susceptibles de résister aux vives pressions médiatiques que suscite inévitablement un accident grave.

Nous tenons à souligner que ni le BSTC ni les autres organismes ne sont responsables des chevauchements existant sur le plan législatif. Le législateur a rédigé la *Loi sur le BCEATST* sans tenir compte de manière satisfaisante de son «intégration institutionnelle» au cadre législatif existant en matière de sécurité des transports. C'est à lui qu'il appartient de débroussailler la hiérarchie de valeurs et de besoins publics que représentent ces divers textes de loi. Entre-temps, le BSTC devrait négocier d'urgence des ententes efficaces avec les autres organismes concernés.

Étant donné les responsabilités diverses des autres organismes présents sur les lieux des accidents, il appartient au Bureau de faire preuve de souplesse dans la négociation de protocoles d'entente. Comme la présence de plusieurs organismes différents sur les lieux d'un accident peut donner naissance à une foule de problèmes connexes, nous ne tenterons pas de répertorier ici tous ceux qui ont été portés à notre attention. Il y en a cependant un qui mérite que nous nous y arrêtions, parce qu'il a été constamment soulevé par les parties prenantes : la prolifération des exigences et formules variables de rapports sur les accidents⁸⁷. Le BSTC et les autres organismes devraient donc, par la modification des textes réglementaires et par la négociation de protocoles d'entente, s'efforcer d'harmoniser les exigences et formules de rapport. Nos commentaires au sujet des relations extérieures de l'organisme ne portent pas sur tous les problèmes ou tous les organismes dont pourrait devoir tenir compte le BSTC, mais seulement sur ceux que nous jugeons les plus importants en ce moment.

Transports Canada

Il y a eu de nombreuses discussions entre le BSTC et Transports Canada depuis 1990. Des représentants de Transports Canada nous ont dit en mai 1993 qu'ils étaient parvenus à un accord provisoire avec le BSTC sur un protocole d'entente. On nous disait plus tard que l'ébauche finale de ce protocole d'entente avait été achevée en juillet 1993. Or, en décembre 1993, le protocole n'avait toujours pas été signé.

Le BSTC a le pouvoir législatif d'empêcher la plupart des autres organismes d'enquêter sur les accidents au sujet desquels il fait déjà enquête. Les représentants de Transports Canada ont toutefois déclaré que le BSTC tarde souvent à décider s'il va lancer une enquête ou non. Il ont par ailleurs évoqué des cas où le BSTC, après avoir d'abord décidé de ne pas faire enquête, avait ensuite changé d'avis. Selon les représentants de Transports Canada, le ministère est alors obligé d'interrompre ses propres enquêtes, ce qui entraîne des pertes considérables de temps, de ressources et d'énergie. Il importe que le BSTC et les autres organismes fédéraux s'efforcent de résoudre ce problème au moyen de protocoles d'entente.

Ce ne sont d'ailleurs pas que les enquêtes sur les accidents mais bien d'autres activités communes qui pourraient bénéficier de la coordination des efforts du BSTC et de Transports Canada. Plus particulièrement, nous aimerions que les deux entités coordonnent le choix des thèmes des études de sécurité pouvant être entreprises par les services pertinents de Transports Canada et du groupe d'Analyse de la sécurité du BSTC, ainsi que la politique éditoriale de leurs publications respectives de promotion de la sécurité. Ces questions ne sont pas abordées dans l'ébauche actuelle de protocole d'entente⁸⁸.

Travail Canada (Développement des ressources humaines)

Bien que des discussions aient eu lieu entre le BSTC et Travail Canada au sujet d'un protocole d'entente, des représentants de ce ministère nous ont dit en septembre 1993 qu'une récente ébauche de protocole d'entente préparée par le BSTC ne portait sur aucune de leurs préoccupations. À leurs yeux, l'interprétation par le BSTC de sa «compétence exclusive» risquerait de compromettre, en l'absence d'un protocole d'entente, leur aptitude à exécuter leur mandat en matière de santé et de sécurité au travail.

En vertu du Code canadien du travail, les employeurs sont tenus de faire enquête sur les accidents de travail et de donner aux représentants des employés ou à des comités pertinents le droit de participer à ces enquêtes. Par contre, en vertu de la *Loi sur le BCEATST*, les enquêteurs du BSTC ont priorité sur les employeurs en matière de collecte d'informations sur les accidents, et les employeurs ou employés ne peuvent être reconnus comme observateurs que dans certaines limites et à la discrétion du BSTC. S'il est vrai qu'il appartient au législateur de résoudre les incohérences existant entre ces deux textes de loi, nous pensons que la négociation

d'un protocole d'entente provisoire respectant et équilibrant les principes des deux ferait beaucoup pour atténuer les risques de conflits. Par exemple, Travail Canada pourrait convenir de ne pas intenter de poursuites contre un employeur qui n'aurait pas effectué une enquête parce que les informations pertinentes ont été remises au BSTC, et le BSTC pourrait convenir de faire tout son possible pour accorder aux représentants du comité de la santé et de la sécurité au travail le statut d'observateur et de PI.

Office national de l'énergie

C'est le «conflit» existant entre le BSTC et l'Office national de l'énergie (ONE) qui fait ressortir de la manière la plus éclatante l'existence de chevauchements législatifs, les deux organismes ayant le mandat de mener des enquêtes exhaustives sur les accidents pipeliniers. Certes, on ne saurait attendre d'un protocole d'entente qu'il résolve ce problème primordial de dispositions législatives conflictuelles, mais nous constatons au demeurant que les deux organismes ont été incapables de parvenir à une entente. Nous convenons qu'aucun des deux ne peut céder délibérément ses propres responsabilités législatives, mais les deux devraient coordonner l'exercice de leur droit d'enquête. Au bout du compte, c'est le législateur qui devra décider lequel des deux organismes doit être seul responsable de faire enquête sur les causes des accidents pipeliniers.

Gendarmerie royale du Canada

Tout indique que les relations entre le BSTC et la GRC sont saines. Bien que les deux parties aient entrepris en mars 1992 la négociation d'un protocole d'entente, aucun texte officiel n'a encore été ratifié.

Offices Canada-Terre-Neuve et Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers

À nos yeux, le chaos quant aux compétences révélé par la catastrophe de l'*Ocean Ranger* démontre la nécessité de mettre de l'ordre dans le domaine des dispositions s'appliquant aux plates-formes pétrolières de haute mer. De fait, il n'est pas certain que le BSTC ait le pouvoir de mener enquête sur les accidents mettant en cause ces plates-formes. Par exemple, les plates-formes pétrolières mobiles — par opposition à celles qui sont fermement ancrées aux fonds marins — pourraient être considérées comme des «navires» en vertu de la définition de ces derniers dans la *Loi sur le BCEATST*. Ce problème d'interprétation pourrait de plus être aggravé par les difficultés qui risquent d'apparaître pour déterminer si ces accidents constituent des événements maritimes ou des accidents industriels.

L'Office Canada-Nouvelle Écosse des hydrocarbures extracôtiers nous a dit avoir eu des contacts avec le BSTC en mai 1992, mais fort peu de discussions au sujet d'un protocole d'entente. Il a ajouté que plusieurs aspects de sa loi organique

risquent de l'empêcher de collaborer étroitement avec le BSTC en cas d'accident⁸⁹. De même, sa législation dispose que son mandat doit primer en cas d'incohérence ou de conflit avec toute autre loi⁹⁰. Ces questions risquent d'exiger l'intervention du Parlement et des assemblées législatives provinciales. Entre-temps, cependant, la négociation de protocoles d'entente entre le BSTC et ces organismes semble être une solution souhaitable.

Coroners provinciaux

À en juger d'après les mémoires des coroners provinciaux, leurs relations avec le BSTC vont de beau fixe à houleux⁹¹. Selon nous, cela reflète les disparités considérables existant dans les relations locales des deux groupes dans chaque province. Certaines des questions épineuses qui ont été portées à notre attention concernent l'utilisation des rapports confidentiels par les coroners, le dédoublement des travaux de pathologie, l'accès aux résultats des tests pathologiques, et des degrés variables de coopération.

Nous n'allons pas entrer dans le détail des relations du BSTC avec chaque bureau provincial de coroner. Qu'il suffise de dire que c'est dans ce domaine plus que dans aucun autre que le BSTC doit faire preuve de souplesse et d'esprit de conciliation pour conclure rapidement des protocoles d'entente. À preuve, les problèmes qu'il a eus avec le Bureau du coroner du Québec, qui a rejeté un projet de protocole d'entente du BSTC parce qu'il ne tenait aucun compte de la nécessité pour les deux organismes de coopérer sur les lieux des accidents. Selon le gouvernement du Québec, ce projet de protocole d'entente visait à reléguer le coroner à un rôle mineur pendant les enquêtes et ne tenait pas compte des pouvoirs partagés de la province en matière d'accidents mortels. Sans protocole d'entente confirmant la coopération des deux organismes, à la fois sur le terrain et dans les laboratoires, le Bureau du coroner du Québec estime que son aptitude à s'acquitter de ses responsabilités serait circonscrite.

Nous croyons comprendre que neuf provinces ont confié à l'Association des coroners en chefs et des examinateurs médicaux en chef du Canada, pendant l'été de 1993, le soin d'entreprendre la négociation d'un protocole d'entente avec le BSTC. Le coroner en chef de l'Ontario nous a dit en août 1993 que des représentants de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick devaient négocier en septembre de la même année une ébauche de protocole d'entente avec le BSTC. Cette ébauche serait ensuite envoyée à chaque province pour être ratifiée séparément avec le BSTC. Le 1^{er} décembre 1993, cependant, aucun texte n'avait encore été signé entre le BSTC et un quelconque ministère provincial.

Étant donné que les accidents graves entraînant des pertes de vies amènent généralement sur place des représentants du BSTC et le coroner, nous croyons qu'il est urgent que ces deux parties négocient des protocoles d'entente. Cela produirait des gains d'efficacité particulièrement nécessaires, non seulement sur les lieux

des accidents, mais également pour le travail devant être exécuté après les enquêtes sur place.

Santé Canada

Les relations entre Santé Canada et le BSTC résultent de l'usage exclusif par ce dernier du personnel de laboratoire et des équipements de l'Unité de médecine aéronautique civile de Santé Canada (UMAC). Nous nous sommes laissés dire que les communications entre les deux organisations sont mauvaises, ce qui a entravé l'utilisation par le BSTC des équipements de l'UMAC. Nous pensons qu'un protocole d'entente s'impose pour définir officiellement les obligations et responsabilités respectives des deux organisations et pour garantir que les ressources de l'Unité et du BSTC soient conjointement disponibles dans l'intérêt de la sécurité.

Vente de services aux autorités provinciales

En vertu de la *Loi sur le BCEATST*, le BSTC a le pouvoir de faire enquête sur certains accidents à la demande d'un Cabinet provincial. L'expérience a cependant montré que les gouvernements provinciaux sont plus susceptibles de créer leur propre commission d'enquête que de songer à faire appel au BSTC. Étant donné l'expansion des services ferroviaires sur courte distance, le BSTC pourrait envisager de vendre aux provinces ses services d'enquête sur les accidents. Comme l'activité de ces services ferroviaires sur courte distance est peu susceptible, dans n'importe quelle province, de justifier la création d'un organisme d'enquête distinct, le «recrutement» du BSTC serait pour les gouvernements provinciaux une solution efficiente sur les plans financier et administratif. En outre, cela faciliterait la collecte par le BSTC de statistiques exactes sur les accidents et lui permettrait d'augmenter son activité d'enquête dans le secteur ferroviaire, ce qui l'aiderait à conserver et à renforcer son expertise en la matière. En réfléchissant aux méthodes requises pour ce faire, le BSTC devrait se demander en même temps comment abolir les obstacles s'opposant à de tels arrangements.

La question du partage des coûts entre le BSTC et les organismes provinciaux, par le truchement d'enquêtes conjointes, devrait faire l'objet de discussions prioritaires. Par exemple, le ministre de la Justice et Procureur général de l'Alberta, qui assume la responsabilité des médecins légistes, affirmait que l'acceptation d'un protocole d'entente proposé par le BSTC risquerait d'obliger sa province à assumer des responsabilités financières non souhaitées à l'égard des autopsies et des analyses toxicologiques dans le cadre d'une enquête conjointe⁹². C'est cependant si le BSTC et le ministère provincial ont des opinions différentes quant à la portée d'une enquête que ce problème risque le plus de se poser. Nous ne considérons pas que l'article 14 de la *Loi sur le BCEATST* doive être interprété comme exigeant d'une province qu'elle paye pour tout ce que le BSTC juge nécessaire. En fait, elle ne devrait payer que les services qu'elle juge elle-même nécessaires. Voilà pourquoi nous

pensons que le BSTC devrait tenir compte des questions de répartition des coûts lors de la négociation d'ententes sur l'exécution d'enquêtes conjointes avec les coroners provinciaux.

N'ayant pas respecté les délais qu'il avait lui-même établis pour la ratification de nouveaux protocoles d'entente, le BSTC risque d'être confronté à de sérieux problèmes pendant ses enquêtes futures. Il devrait donc accorder à la négociation de protocoles d'entente la priorité qu'elle mérite. Cela veut dire que les membres du Bureau devraient surveiller activement la question, pour garantir la conclusion de protocoles d'entente. Si des progrès substantiels ne sont pas réalisés à ce chapitre dans un avenir proche, les ministres responsables devraient à notre avis intervenir directement dans les négociations ou désigner un « arbitre » pour garantir que toutes les ententes nécessaires seront négociées en temps opportun.



RECOMMANDATIONS

29.

Le président du Conseil privé devrait proposer une modification à l'article 23 de la Loi sur le BCEATST pour préciser que le droit du représentant du ministre des Transports ou d'autres ministres d'être présent sur les lieux d'enquête vise uniquement :

- a) à déterminer les causes et facteurs des carences de sécurité; et
- b) à permettre au ministère d'appliquer rapidement des correctifs concernant la sécurité d'un moyen, d'un équipement ou d'une entreprise de transport, ou concernant la sécurité nationale ou un processus de réglementation, et non pas à recueillir des renseignements en vue de l'exécution des règlements.

30.

Le président et le Bureau devraient prendre des mesures immédiates pour achever la négociation de protocoles d'entente avec tous les ministères et organismes fédéraux pertinents, notamment :

- Transports Canada
- Travail Canada (Développement des ressources humaines)
- Office national de l'énergie
- Gendramerie royale du Canada (GRC)
- Offices Canada-Terre-Neuve et Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers
- Santé Canada

Si le BSTC et l'un ou l'autre de ces ministères ou organismes fédéraux ne parviennent pas à une entente d'ici au 31 décembre 1994, le président du Conseil privé et les autres ministres responsables devraient renvoyer la question devant le Cabinet ou établir un processus d'arbitrage entre les ministères concernés et le Bureau afin de trouver une solution.

31. 

Le président et le Bureau devraient prendre des mesures immédiates pour achever la négociation de protocoles d'entente avec toutes les autorités provinciales dont relèvent les coroners et les services d'urgence. Si le BSTC et les autorités provinciales ne parviennent pas à négocier une entente d'ici au 1^{er} décembre 1994, le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces concernées devraient intervenir au niveau ministériel ou au niveau du Cabinet pour trouver une solution.

32. 

Le président et le Bureau devraient envisager de négocier des ententes avec les provinces sur la sous-traitance des services du BSTC pour faire enquête sur les accidents concernant les équipements de transport provinciaux relevant des compétences spécialisées du BSTC, comme les services ferroviaires sur courte distance et les pipelines provinciaux. Le président du Conseil privé et les gouvernements provinciaux devraient faciliter la négociation de telles ententes.

État de préparation

NOUS ESTIMONS DANS L'ENSEMBLE QUE LE BSTC est prêt à intervenir pour mener des enquêtes de routine de catégorie B-2 et en dessous. Pendant notre examen, toutefois, nous nous sommes mis à douter de la capacité du BSTC de faire face aux pressions externes — émanant des avocats, des médias et du public — qu'engendre inévitablement un accident majeur ou catastrophique, ainsi qu'aux exigences énormes qui sont alors imposées aux directeurs d'enquête. Nous avons conclu que des améliorations doivent être apportées dans cinq domaines clés. En particulier, le BSTC n'a encore élaboré — pour aucun mode — de plan d'intervention face à un accident majeur, comprenant :

- une équipe d'intervention soudée;
- un ensemble clairement défini et approprié de rôles et de responsabilités internes;
- des règles et procédures claires pour son propre personnel;
- des ententes formelles sur le rôle des autres organismes appelés à intervenir; et
- un répertoire exhaustif des compétences et ressources qui pourraient être nécessaires d'urgence.

Préparation à un accident grave

Nous n'avons perçu aucun sentiment d'urgence de la part du BSTC quant à la préparation à intervenir. Les arrangements sont essentiellement informels, dans tous les modes sauf le mode air où le BSTC jouit d'une expérience d'intervention beaucoup plus longue dans des accidents graves, autant au Canada qu'à l'étranger.

Pendant la période de notre examen, un remorqueur a endommagé un pont ferroviaire près de Mobile, en Alabama. Plus tard, un train d'Amtrak a déraillé sur ce pont et les nombreuses pertes de vies que cela a causé ont constitué un rappel macabre du fait qu'il peut y avoir des accidents transmodaux. Or, on a rarement dressé des plans pour faire face à de tels accidents et, s'il est vrai que les accidents graves sont rares, et encore plus ceux impliquant plusieurs modes, nous croyons que le BSTC devrait être prêt à toute éventualité⁹³.

L'actuel plan d'intervention pour les accidents maritimes est essentiellement un plan de réaction. Il n'y a à l'administration centrale aucune liste officielle des membres des éventuelles équipes d'intervention (*Go-Teams*). L'enquêteur en chef serait l'enquêteur principal de la région concernée. En règle générale, c'est l'enquêteur en chef qui choisit l'équipe et qui décide si des experts de l'extérieur sont nécessaires. L'équipe comprendrait normalement un coordonnateur global, un architecte naval et un analyste de sécurité, tous de l'administration centrale, ainsi qu'un enquêteur maritime et un ingénieur⁹⁴.

Pas plus que dans le mode eau, il n'y a pas dans les modes rail et pipelines de dispositif ou procédure de constitution d'une équipe d'intervention en cas d'accident grave. Le personnel d'enquête étant relativement restreint, chaque membre est censé connaître son rôle. Un coordonnateur à temps plein s'occupe de la notification de l'équipe d'intervention immédiate. L'enquêteur en chef serait le chef des opérations du mode rail ou du mode pipelines, et l'équipe comprendrait des enquêteurs ferroviaires supérieurs de l'administration centrale, le chef des enquêtes ferroviaires, le chef des normes et un spécialiste des voies, basé à Calgary. C'est le directeur d'enquête (rail et pipelines) qui déciderait s'il faut demander l'appui d'autres organismes. Dans chaque région, des spécialistes interviendraient sur-le-champ pour isoler les lieux de l'accident⁹⁵.

Deux spécialistes sont disponibles à l'administration centrale pour participer aux enquêtes sur les accidents graves de pipelines. Le personnel régional du mode rail donnerait son aide pour isoler les lieux, et le directeur d'enquête pourrait faire appel à d'autres spécialistes externes ou du BSTC⁹⁶.

En 1991, le directeur d'enquête (Air) a dressé la Liste de contrôle des enquêtes sur les événements graves. Bien qu'il s'agisse encore techniquement d'une ébauche, ce document de 200 pages comprenant 25 chapitres est néanmoins un élément actif de planification des interventions, tout comme la liste régulièrement mise à jour des membres de l'équipe d'intervention⁹⁷. Les membres éventuels de l'équipe ont de temps à autre l'occasion de mettre à jour ou de perfectionner leurs compétences de gestion ou autres relativement aux accidents graves en dirigeant des enquêtes à l'étranger ou en y contribuant (parfois sous l'égide de l'OACI).

L'équipe comprend 19 postes, avec un enquêteur ou un analyste de sécurité dans chaque cas : 16 postes sont confiés à des membres de l'administration centrale et trois à des gens de la région concernée. Sur le plan pratique, la composition et la taille de l'équipe dépendent de la disponibilité des personnes concernées et de la nature de l'événement, mais un maximum de membres désignés participe. Dès qu'une équipe d'intervention est envoyée sur les lieux d'un accident, une nouvelle liste est préparée pour l'événement suivant.

Nous avons identifié plusieurs domaines exigeant des améliorations dans les enquêtes du mode air, essentiellement parce que la planification d'urgence du BSTC dans ce mode est beaucoup plus avancée que dans les autres. Étant donné le retard considérable des autres modes en matière d'état de préparation, certains de nos commentaires pourraient fort utilement s'appliquer à eux aussi. En plus des éléments mentionnés dans la partie intitulée « Produits et processus », nous croyons :

- qu'une liste de contrôle devrait être préparée pour accueillir et aider les représentants d'autres pays, en vertu de l'Annexe 13 de l'OACI et lorsque des navires ou du matériel roulant étrangers sont concernés;

- que les postes d'enquêteur sur les facteurs humains attribués à chaque région devraient tous être dotés, ce qui n'est pas le cas actuellement et qu'il conviendrait de prévoir un enquêteur sur les facteurs humains sur le terrain;
- que le directeur des services médicaux devrait prêter assistance aux enquêteurs de terrain.

Préparation à un événement très médiatisé

La capacité d'intervention du BSTC face à un événement suscitant énormément d'intérêt dans la presse et dans le public n'a encore jamais été mise à l'épreuve, dans aucun mode. Suite à notre examen de la planification dans le mode air et à notre analyse des rapports d'enquête sur les accidents à l'étranger auxquels le personnel du BSTC a contribué de manière importante, nous pensons que celui-ci est bien préparé à faire face à certains aspects préliminaires de nombreuses enquêtes prévisibles sur des accidents d'aéronautique. C'est beaucoup moins évident en ce qui concerne des événements très médiatisés dans les autres modes, et le BSTC devrait donc élaborer ou mettre à jour immédiatement les plans d'urgence requis. Évidemment, il ne s'agit pas seulement ici de faire des plans. Un bon plan d'urgence est un document dynamique, et un programme efficace de préparation devrait être continuellement mis à jour et testé par rapport aux pires scénarios réalistes que l'on puisse envisager.

Le BSTC risque de constater que faire face à un événement très médiatisé exige des compétences et ressources autres que celles normalement requises, par exemple facilité de rapports avec les gens des médias. Cela étant, il vaudrait peut-être la peine de donner aux membres du Bureau une formation en relations avec les médias. De même, le BSTC devrait envisager de constituer des listes d'experts dans diverses disciplines et des listes de fournisseurs de divers biens et services susceptibles de répondre immédiatement à un appel.

Pour rehausser son degré de préparation, il ferait peut-être bien de se pencher sur les efforts de l'industrie des pipelines du Canada et de l'Office national de l'énergie (ONE). Les plans d'urgence des entreprises et de l'ONE sont mis à l'essai à intervalles réguliers, dans le cadre de simulations réalistes auxquelles participent des spécialistes des relations avec les médias et des avocats jouant le rôle de parties adverses. En vertu de son Règlement, l'ONE est actuellement tenu d'avoir de tels plans en réserve; pour ce qui est de la mise à l'épreuve des plans des entreprises à intervalles réguliers, les dispositions pertinentes entrent en vigueur en 1994.

L'ONE reconnaît que toute situation d'urgence comporte un volet important d'affaires publiques et juridiques, non seulement pour préserver la confiance du public mais aussi pour veiller à ce que son intervention ne soit pas entravée par des facteurs médiatiques ou juridiques. De même, il serait extrêmement important que le BSTC mette ses pouvoirs juridiques à jour car un plaignant habile pourrait facilement discréditer ou entraver une enquête, ordinaire ou publique.

Nous avons consulté des juges et des avocats ayant participé à des enquêtes judiciaires sur des accidents de transport. Tous ont vigoureusement recommandé l'élaboration de plans, en soulignant l'importance d'aborder avec pragmatisme les relations entre toutes les parties concernées afin d'éviter que de longues procédures judiciaires ne fassent dérailler une enquête.

Cette nécessité pour le BSTC de maintenir un degré de préparation élevé ne doit pas être prise à la légère, surtout si l'on considère que les gouvernements ont récemment pris l'habitude d'ouvrir des enquêtes judiciaires sur les accidents de transport catastrophiques. Selon nous, n'importe quel gouvernement continuera d'avoir beaucoup de points à gagner, sur le plan politique, en annonçant rapidement et fermement la tenue d'une enquête publique indépendante, surtout si la seule autre possibilité est de faire appel à un organisme fédéral peu connu et peu mis à l'épreuve.

Nous sommes tout à fait de l'avis de l'intervenant qui nous a dit, pendant nos consultations, qu'il manque au BSTC «un sentiment d'urgence collectif». Cette lacune doit être corrigée. L'état de préparation en cas de crise est beaucoup plus que la capacité d'envoyer très rapidement sur place une équipe d'enquête. Tout le personnel du BSTC, des enquêteurs jusqu'aux membres du bureau, doit comprendre que l'urgence des tâches à accomplir ne diminue pas une fois l'équipe d'intervention rendue sur les lieux de l'accident. Elle ne diminue qu'après la publication du rapport et des recommandations.



RECOMMANDATIONS

33.

Le président et le Bureau devraient, d'ici le 30 septembre 1994 au plus tard, élaborer un plan d'urgence plus exhaustif pour faire face à un événement majeur. Ce plan devrait comprendre au minimum :

1. des critères de déclenchement immédiat d'une enquête publique, s'il y a lieu;
2. une liste des membres du Bureau disponibles à tour de rôle pour répondre en permanence aux questions des gouvernements et des médias au sujet de l'intervention du BSTC, de préférence sur place;
3. des dispositions pour faciliter la poursuite d'une enquête ordinaire ou d'une enquête publique en cas de contestation judiciaire;
4. des plans, procédures et politiques d'intervention à jour pour ne négliger aucun besoin de l'enquête et pour pouvoir mobiliser toutes les capacités, compétences ou installations disponibles. Cela devrait comprendre des informations sur les experts en matière de sécurité et d'enquêtes sur les accidents de transport, ainsi que sur d'autres personnes (notamment des juges) pouvant contribuer à une enquête publique ou à toute autre enquête sur un accident grave.



34.  

Le président et le Bureau devraient élaborer et répéter, d'ici le 30 septembre 1994, des plans d'urgence spécifiques pour les modes eau, rail et pipelines.

35.  

Le président et le Bureau devraient veiller à ce que tous les plans d'intervention en cas d'accident grave, pour chaque mode, soient mis à l'épreuve dans le cadre d'une simulation biennale (avec la participation du Bureau ainsi que du personnel du BSTC, d'autres organismes et de l'industrie), et qu'ils fassent l'objet d'une évaluation externe en vue d'en améliorer l'efficacité.

Évaluation globale de l'organisme

SUITE À NOS CONSULTATIONS ET RECHERCHES, la conclusion qui s'impose inévitablement à nous est que le BSTC ne donne pas son plein rendement, sous sa forme actuelle, si l'on en juge d'après n'importe quelle série de normes raisonnables, dont les siennes.

Nous avons constaté un degré élevé de compétence professionnelle dans tout l'organisme. Nous avons également constaté que les services de laboratoire sont jugés exceptionnels et que les employés du BSTC qui participent à des enquêtes internationales font honneur à l'organisme et au Canada par la qualité de leur travail. En bref, le BSTC dispose de nombreux atouts essentiels pour poursuivre son développement.

Des améliorations s'imposent toutefois pour une multitude de questions d'organisation et d'exploitation. Le BSTC s'est structuré d'une manière qui engendre retards et confusion. La conséquence la plus grave à ce sujet est sans doute le long et tortueux processus de rédaction, de vérification, de revérification, d'examen et de réexamen par lequel il faut passer avant de communiquer faits essentiels et conclusions aux parties qui en ont besoin.

La structure même de l'organisme semble elle aussi être un facteur de retards et de confusion. Il semblerait par ailleurs que le BSTC lui-même soit sous-utilisé, ce sur quoi nous reviendrons au chapitre 3.

Nous sommes profondément inquiets de constater que l'organisme ne dispose pas des outils de planification administrative les plus fondamentaux qui permettent normalement à une entité, qu'elle quelle soit, non seulement de se fixer des objectifs, mais également de mesurer son rendement. Un organisme public doit être capable de démontrer qu'il fait effectivement ce qu'il a reçu mission de faire.

Nous avons sans cesse constaté un déséquilibre fondamental entre les modes de transport, le mode air dominant quasiment chaque aspect de la vie du BSTC, du personnel jusqu'aux procédures. Nous reviendrons également sur cette question importante dans le chapitre 3. Disons pour le moment que, de manière générale, nous avons le sentiment que le BSTC ne produit pas tous les avantages que l'on pourrait attendre d'un organisme multimodal.

Enfin, nous avons constaté que le BSTC semble se contenter de réagir aux situations au lieu d'agir avec dynamisme pour être le chef de file de la promotion de la sécurité des transports. Cette attitude excessivement prudente dans la plupart des domaines ressort très bien de la réticence du BSTC à rehausser sa visibilité publique. Cela procède à notre avis d'une erreur d'interprétation profonde de l'intention du législateur, ce sur quoi nous reviendrons également au chapitre 3.



NOTES

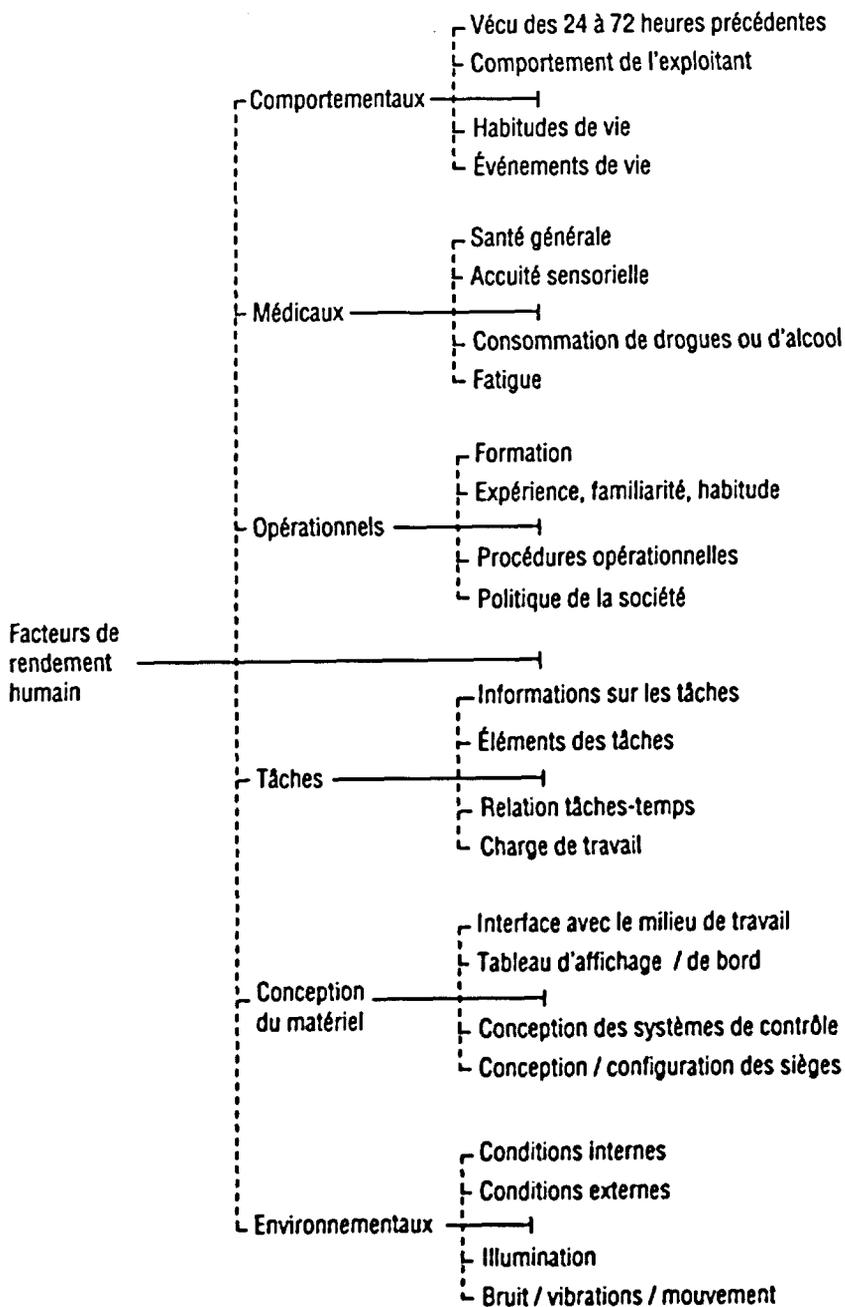
1. Organisation internationale de normalisation, ISO 9004-2 Gestion de la qualité et éléments de système qualité — Partie 2 : lignes directrices pour les services, *Compendium ISO 9000 : Normes internationales de gestion de la qualité, 3^e édition* (Genève, Suisse, 1993).
2. Pearmain Partners, *A Review of Resource Allocation in the Transportation Safety Board of Canada*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, Ottawa, septembre 1993).
3. Hickling Corporation, *Comparison of National Level, Permanent Non Carrier Affiliated Accident Investigation Functions in Canada, Australia, France, Germany, the United Kingdom and the United States*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, Ottawa, septembre 1993).
4. W. Pullen, *Le nouveau Bureau*, (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1992).
5. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Budget des dépenses 1993-1994, Partie III* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1993) p. 23.
6. Bien que le rapport annuel du BSTC parle de bureaux régionaux, nous les avons appelés bureaux locaux parce que les responsabilités régionales ne sont pas réparties de la même manière dans chaque mode.
7. Dans les documents adressés à la Commission d'examen le 18 novembre 1993, au sujet de la répartition du personnel entre l'administration centrale et les régions, le BSTC décrit ainsi son administration régionale :
 - Les régions air sont les seules à avoir des directeurs régionaux (niveau de classification : inspecteur de l'aviation civile — niveau 05), les autres modes ayant des enquêteurs supérieurs. Il n'y a pas de directeurs régionaux pour les bureaux. Chaque mode relève directement des directions régionales de son mode. Autrement dit, il y a un bureau du BSTC dans chaque mode qui relève du directeur d'enquête respectif à l'administration centrale.

Les exceptions à cette règle, concernant le rail, sont : Petrolia, qui relève de l'enquêteur principal de Toronto; Québec, de Montréal; et Edmonton, de Calgary.
8. Pearmain Partners, *A Review of Resource Allocation in the Transportation Safety Board of Canada*, *op. cit.*, p. 23.
9. Dans la plupart des cas, nous avons utilisé les chiffres indiqués dans la Partie III du budget des dépenses, en les modifiant s'il y a lieu en fonction des postes figurant dans l'organigramme du BSTC (graphique EXE1.1 OPW 93-07-29). L'organigramme du BSTC comprend bon nombre de postes vacants classifiés dont nous n'avons généralement pas tenu compte. En fait, alors qu'il y a dans le budget 188 postes au service de Coordination des enquêtes, il y en a 212 classifiés dans l'organigramme du BSTC lorsqu'on ajoute les postes vacants. De même, alors qu'il y a 55 postes pour l'Analyse de la sécurité et les Communications dans le budget des dépenses, il y a 79 postes classifiés dans l'organigramme, quand on ajoute les postes vacants.
10. Bureau canadien de la sécurité aérienne, *Rapport annuel 1989* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1989) p. 2.
11. Voir chapitre 2, *Produits et processus*, pour une description détaillée.

12. Voir Transports Canada, *Accident rates and safety indicators: Comparative Analysis of Aviation Level of Safety Between Canadian Level 1 & 11 Air Carriers and U.S. Air Carriers Operating Under 14 CFR 121*, Annexe 2 et Annexe 7, juillet 1991.
Le mandat du NTSB englobe les transports routiers.
13. Pearmain Partners, *A Review of Resource Allocation in the Transportation Safety Board of Canada*, *op. cit.*
14. *Ibid.*, p. 39.
15. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Mémoire adressé à la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST*, juin 1993, p. 5.
16. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Sommaire statistique : événements aériens; Sommaire statistique : événements ferroviaires/productoducs; Sommaire statistique : événements maritimes (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1992)*.
17. *Le Règlement du Bureau de la sécurité des transports*, publié le 12 août 1992 dans la *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 126, n° 17, par. 2(1). On trouve dans le Règlement cette définition d'un «accident ferroviaire à signaler» : accident résultant directement de l'utilisation de matériel roulant au cours duquel, selon le cas :
 - a) une personne subit une blessure grave ou décède du fait d'être :
 - (i) soit à bord du matériel roulant ou en train d'y monter ou d'en descendre,
 - (ii) soit en contact avec un élément du matériel roulant ou de son contenu;
 - b) le matériel roulant :
 - (i) soit subit une collision à un passage à niveau,
 - (ii) soit subit une collision ou un déraillement alors qu'il transporte des passagers,
 - (iii) soit subit une collision ou un déraillement alors qu'il transporte des marchandises dangereuses ou qu'il n'a pas été purgé de son dernier chargement dont on sait qu'il contenait des marchandises dangereuses,
 - (iv) soit subit des dommages qui en compromettent la sécurité d'utilisation,
 - (v) soit subit ou provoque un incident 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.
18. *Ibid.* On trouve dans le Règlement cette définition d'un «accident de productoduc à signaler» : accident résultant directement de l'utilisation d'un productoduc au cours duquel, selon le cas :
 - a) une personne subit une blessure grave ou décède du fait d'être exposée :
 - (i) soit à un incendie, à une inflammation ou à une explosion,
 - (ii) soit à un produit qui s'est échappé du productoduc;
 - b) le productoduc :
 - (i) soit subit des dommages qui en compromettent la sécurité d'utilisation, du fait d'avoir été heurté par un autre objet ou du fait d'une perturbation de son milieu d'implantation,
 - (ii) soit provoque ou subit une explosion, ou un incendie ou une inflammation qui n'est pas attribuable aux conditions normales d'exploitation,
 - (iii) soit subit des dommages qui entraînent le déversement ou la fuite d'un produit.
19. *Ibid.* On trouve dans le Règlement cette définition d'un «accident aéronautique à signaler» : accident résultant directement de l'utilisation d'un aéronef au cours duquel, selon le cas :
 - a) une personne subit une blessure grave ou décède du fait d'être :
 - (i) soit à bord de l'aéronef,

- (ii) soit en contact avec un élément de l'aéronef ou de son contenu,
 - (iii) soit exposée directement au souffle d'un réacteur ou d'un rotor d'hélicoptère;
 - b) l'aéronef subit des dommages ou une rupture qui altèrent sa résistance structurale, ses performances ou ses caractéristiques de vol et qui nécessitent des réparations importantes ou le remplacement des éléments touchés;
 - c) l'aéronef est porté disparu ou est inaccessible.
20. Transporteur de classe III — Catégorie de Statistique Canada pour tout service aérien canadien qui, dans chacune des deux années civiles précédant l'année du rapport, a transporté 5 000 voyageurs payants ou plus, mais moins de 50 000 voyageurs payants, ou 1 000 tonnes-marchandises payantes ou plus, mais moins de 10 000.
Transporteur de classe IV — Catégorie de Statistique Canada englobant tous les transporteurs aériens canadiens n'appartenant pas aux classes I, II ou III qui, dans chacune des deux années civiles précédant l'année du rapport, ont réalisé des revenus bruts de 250 000 \$ ou plus pour les services aériens pour lesquels le transporteur détenait une licence. Statistique Canada, *Opérations des transporteurs aériens au Canada*, n° de catalogue 51-002 (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1992).
 21. Les accidents de Gander et de Jeddah concernaient des appareils nolisés plutôt que des appareils de lignes canadiennes ou étrangères régulières, et l'accident de Jeddah s'est produit en dehors du Canada.
 22. Des recherches concernant l'Ontario ont montré que, sur les 218 accidents mortels de camions signalés en 1989, 116 des victimes se trouvaient dans des véhicules ayant eu une collision avec un camion et 50 seulement se trouvaient dans les camions. Les décès d'occupants de camions entrant en collision avec des voitures représentaient en 1989 moins de 5 p. 100 de toutes les pertes de vies causées par des accidents de camions. On trouvera d'autres précisions sur ces questions dans Saccomanno, F.F. et Huque, M., *Large Truck Accident Analysis for Ontario Highways*, document de recherche inédit du Département de génie civil de l'Université de Waterloo, en Ontario, 1993.
 23. Les données relatives aux accidents de la route ont été fournies par le Groupe de surface, Transports Canada, et sont issues de *La concurrence dans les transports*, vol. 2, Rapport de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1993).
 24. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Rapport annuel de 1992* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, mars 1993), p. 7-10.
 25. Les deux événements de niveau A-2 étaient, respectivement, l'écrasement d'un avion d'Air Manitoba à Sandy Lake, en Ontario, le 10 novembre 1993, et la collision d'un navire de la Garde côtière canadienne, le «Griffin», avec un bateau de pêche, en 1990.
 26. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Mémoire adressé à la Commission d'examen sur la Loi sur le BCEATST*, op. cit., p. 8.
 27. Entrevues avec le personnel du BSTC.
 28. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Mémoire adressé à la Commission d'examen sur la Loi sur le BCEATST*, op. cit., p. 8.
 29. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Rapport annuel de 1992*, op. cit., p. 30.
 30. Fearmain Partners, *A Review of Resource Allocation in the Transportation Safety Board of Canada*, op. cit., p. 23.
 31. Administration de pilotage de l'Atlantique, *Mémoire adressé à la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST*, mai 1993.
 32. Lignes aériennes Canadien International, *Remarques adressées à la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST*, consultations de Calgary, août 1993.

33. Company of Master Mariners of Canada Maritimes Division, Mémoire adressé à la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, juin 1993.
34. «Le juge Moshansky a déclaré au *New York Times* (31 mars 1992) que, si l'on avait lu ce rapport, on aurait eu des informations plus que suffisantes pour prévenir cet accident». Reproduit ici avec la permission de Ralph Nader et Wesley Smith, (Blue Ridge Summit, PA, TAB Books, une division de McGraw-Hill Inc., 1994).
35. Company of Master Mariners of Canada Maritimes Division, Remarques adressées à la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, consultations de Halifax, mai 1993.
36. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Rapport annuel de 1992, op. cit.*, p. 11.
37. *Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports c. Parrish* (1993) 60 F.T.R. 110 (Rouleau J.).
38. Les transporteurs de classe 1 comprennent toutes les compagnies aériennes transportant au moins 1 million de passagers payants ou au moins 200 000 tonnes de marchandises payantes par an; les transporteurs de classe 2 comprennent toutes les compagnies aériennes transportant au moins 50 000 passagers payants ou au moins 10 000 tonnes de marchandises payantes par an.
39. Rapports d'événement du BSTC/mémoires examinés par des experts
- Air : A88P0221 (ébauche seulement), A89A0284, A90A0046, A90A0284, A90C0037, A90C0075, A90H0001, A90H0002, A90P0121, A90P0389, A90W0284, A90W0293, A91A0044, A91A0062, A91A0135, A91C0012, A91F0011, A91H0002, A91H0007, A91H0008, A91H0012, A91O0395, A91O0491, A91P0020, A91P0062, A91P0140, A91P0191, A91Q0150, A91W0149, A91W0156, A92H0016, A92O0004, A92O0013, A92O0120, A92W0214
- Rail : R90M0021, R91H0206, R90S0420, R91H0005, 590C0092, R90T0169, 592D0013 et R92T0138 y compris recommandation provisoire du 31 juillet 1992 concernant les roues à toile droite.
- Eau : M90M4001, M90M4020, M90N5017, M91C2008, M91C2009, M91W1094, M90M4025, M92M4032
- Pipelines : P90H0606, P90H0929
- Dossiers d'événements du BSTC examinés par le personnel
- Air : A89A0284, A90A0046, A90A0284, A90C0037, A10H0001, A90H0002, A10P0389, A90W0284, A90W0293, A91A0044, A91C0012, A91H0002, A91H0007, A91H0012, A91O0491, A91P0020, A91P0140, A91Q0150, A91W0149, A92O0004, A92O0013, A93O0044, A93P0051
- Rail : R90W0172, R91T0016, R91V0063, R91W0120, R92D0002, R92D0013, R92T0138
- Eau : M91L3010, M91L3025, M91W1094
40. Pour les modes eau, rail et pipelines, le BSTC a mis à notre disposition tous les rapports produits avant le 1^{er} juin 1993. Pour le mode air, nous avons obtenu 347 rapports mais il nous est impossible de vérifier combien ont été produits en tout par l'organisme.
41. L'expression «facteurs humains» est généralement utilisée pour décrire les facteurs qui influent sur le rendement, notamment les facteurs de comportement, médicaux, opérationnels, de charge de travail, d'interface avec la machine et d'environnement de travail. Le National Transportation Safety Board (NTSB) américain a fourni à la Commission la liste des facteurs pris en considération par son groupe d'analyse du rendement humain. En voici la liste.



42. Examen du rapport d'accident, du rapport du président de groupe et du rapport de laboratoire concernant l'enquête sur l'écrasement d'un DC-8 de Nationair à Jeddah, en Arabie Saoudite, en 1991.
43. Le Bureau a recommandé que Transports Canada mette à la disposition des Services de la circulation des navires les résultats d'inspection de l'État portuaire.
44. Organisation de l'aviation civile internationale, *Manuel d'investigations techniques sur les accidents d'aviation*, Quatrième édition, Partie IV — Communication des résultats, 10/9/76, p. IV-4-3.
45. *Ibid.*, p. IV-4-9.
46. Bureau de la sécurité des transports du Canada, chapitre 7, Procédures de rapport d'enquête sur accident aéronautique, *Manuel des opérations d'enquête sur les accidents aéronautiques*, avril 1991. Le BSTC nous a remis ce chapitre du manuel séparément; il ne correspond pas aux chapitres pertinents des manuels fournis antérieurement.
47. Le juge Virgil P. Moshansky, *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, Ontario* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1992), vol. III, p. 1377-1378.
48. Organisation de l'aviation civile internationale, Partie II — Organisation des investigations techniques, *Manuel d'investigations techniques sur les accidents d'aviation*, 1970, p. II-2-3/4.
49. Il existe une manière juridiquement acceptable d'éviter cette difficulté, et nous en parlerons au chapitre 3.
50. La politique nous a été expliquée par le Bureau du BSTC, lors d'une réunion avec la Commission.
51. Information tirée des dossiers du BSTC sur ses recommandations officielles.
52. Examen des dossiers du BSTC.
53. Réponse du ministre des Transports, datée du 21 janvier 1993, aux recommandations figurant dans le rapport R91H0206 du BSTC.
54. Bureau of Air Safety Investigation, *Violations of Controlled Airspace — Special Study* (Australie, juin 1993), p. ii.
55. Voici la recommandation RCM 186 de Moshansky : « Que l'on continue de mentionner dans le Rapport annuel du Bureau de la sécurité des transports du Canada, comme on le fait actuellement, toutes les recommandations, intérimaires ou finales, présentées par le Bureau au ministre au cours de l'année précédente, mais qu'on y ajoute des commentaires portant sur les mesures prises par le ministre en réponse à ces recommandations ». Virgil P. Moshansky, *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, Ontario*, *op. cit.*
Voici la recommandation n° 82 de M. Deschênes : « L'administration des enquêtes devrait effectuer un suivi de la mise en oeuvre de ses recommandations et en faire un rapport public chaque année ». Bernard M. Deschênes, *Une étude des enquêtes sur les sinistres maritimes au Canada* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1984).
56. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Rapport annuel de 1992*, *op. cit.*, p. 31.
57. *Ibid.*, p. 31.
58. Hickling Corporation, *Review of TSB's Reporting Process*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, Ottawa, septembre 1993), vol. 1, p. 22, vol. 2, p. 13 et 15.

59. Nous invitons le Bureau à revoir le message ambivalent figurant dans les deux parties principales de sa décision n° 39 (du 12 novembre 1992) qui se lit comme suit :

Ces avis doivent décrire complètement le problème de sécurité en jeu, à l'intention de l'autorité pertinente, et ne doivent comprendre aucune suggestion sur la manière dont le problème devrait être corrigé ni demander de réponses au sujet des mesures prises à cet égard. Ces suggestions et demandes de réponse s'appliquent uniquement aux recommandations.

À titre d'exemple, un tel avis pourra être conclu en disant que les informations sont transmises au destinataire pour son information et pour attirer son attention, afin de lui permettre de prendre n'importe quelle mesure qu'il juge nécessaire, *ou en indiquant qu'il voudra peut-être envisager telle ou telle mesure décrite (que l'on peut exposer brièvement)* [nos soulignements] sans dire qu'il devrait le faire ni lui demander de réponse exposant les mesures prises suite à la réception de l'avis.

En ce qui concerne la partie de ce texte qui apparaît en italiques, elle semble ouvrir inutilement la porte à l'expression d'une sorte de recommandation, et elle devrait donc être annulée.

60. *Loi sur le BCEATST*, al. 7(1)(e).
61. Comité permanent des transports de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa), 6 juin 1989, fascicule 11, p. 68.
62. Hickling Corporation, *Review of TSB's Reporting Process*, op. cit., vol. 2, p. 16.
63. D'autres études de sécurité ont également produit un grand nombre de recommandations. Par exemple, le dernier groupe de recommandations du BCSCA (48 au total) provenait d'une étude sur les services du contrôle de la circulation aérienne au Canada. Publiée en mars 1990, cette étude comportait une analyse détaillée et rigoureuse de nombreux aspects du système CCA.
64. Nous croyons savoir que le BSTC a récemment (automne 1993) organisé des cours sur les facteurs humains, à l'intention de tous les enquêteurs. Le deuxième cours d'une semaine a été donné en décembre 1993. Le cours est essentiellement axé sur la contribution éventuelle aux accidents des procédures, politiques et pratiques des sociétés de transport.
65. Une étude porte sur des questions de survie des avions à flotteurs, l'autre sur les compétences et attitudes des pilotes.
66. Cette étude avait été demandée par des membres du Comité permanent des transports, en février 1993, mais le BSTC avait déjà commencé quelques mois plus tôt ses travaux sur cette question.
67. Il arrive, très rarement, qu'une étude s'avère infructueuse, bien avant qu'elle ne soit achevée, mais cela ne semble inquiéter personne. De toute façon, c'est extrêmement rare à cause du processus de planification.
68. Cela serait une bonne méthode pour le BSTC. La fréquence des événements varie d'une saison à l'autre et il y a donc des périodes où les enquêteurs ont moins de travail. Les données spécifiques nécessaires pour telle ou telle étude permettraient de mieux focaliser et d'accélérer les enquêtes sur les événements. De plus, les avantages résultant d'un plus grand nombre d'études de sécurité bien exécutées profiteraient à tout le personnel du BSTC, et principalement aux enquêteurs. Idéalement, une catégorie principale d'employés du BSTC, les enquêteurs, devrait avoir la possibilité de mener des enquêtes ou des études. Cependant, comme il s'agit de deux fonctions bien différentes, ses membres devraient relever de directeurs distincts du BSTC. On pourrait s'inspirer à ce sujet du modèle du BASI.

69. Pour le moment, seul le personnel du BSTC des modes air et rail utilise le SIST car les données du secteur eau ne sont pas encore intégrées.
70. Parmi les autres difficultés résultant de l'incompatibilité internationale, mentionnons l'existence de seuils de rapport moins élevés que les normes comparables des États-Unis ou d'autres pays, qui permettent aux autres d'avoir accès à plus d'informations sur le Canada. Quand on ne fixe pas de spécifications appropriées, il peut y avoir des conséquences négatives :
- si on ne peut pas extraire des données comparables aux normes internationales, on ne peut pas replacer les données canadiennes dans un contexte plus large;
 - si le nombre d'événements canadiens est surévalué, les opérations semblent moins sûres au Canada, ce qui pourrait nuire à la compétitivité des transporteurs canadiens par rapport à leurs homologues étrangers.

Dans l'aviation, les critères de rapport du BSTC sont à la fois différents et considérablement plus détaillés que ceux du NTSB. Les deux séries de normes nationales sont plus exigeantes que les normes minimum de l'Annexe 13 de l'OACI.

Les exigences de rapport du BSTC au sujet des accidents ferroviaires sont plus rigoureuses que celles de la FRA. En outre, dans le secteur du rail, les exigences du BSTC au sujet des informations concernant les produits dangereux sont plus rigoureuses que celles de Transports Canada pour le rail et la route.

71. Voici le texte de l'article 21 de la *Loi sur le BCEATST* :

21.(1) Dans le cas où le gouverneur en conseil n'a pas exercé le pouvoir qui lui est conféré par la partie I de la *Loi sur les enquêtes* de faire ouvrir une enquête publique sur un accident de transport, le président peut, si, dans le cours d'une enquête, le Bureau l'estime nécessaire et sous réserve de l'article 18, ordonner l'ouverture d'une enquête publique — conformément aux règlements d'application de l'article 34 — et la remise d'un rapport par les personnes qu'il désigne à cette fin. Il peut lui-même tenir l'enquête et procéder à l'établissement du rapport, ou y participer.

(2) Les personnes désignées au titre du paragraphe (1) ont les pouvoirs d'un commissaire nommé en application de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, sous réserve des restrictions dont est assortie leur désignation.

72. Une situation spéciale est définie dans le Règlement comme « toute situation dont le Bureau a des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait, à défaut de mesures correctives, provoquer un accident ou un incident ».
73. Également en vertu du paragraphe 12(2) du Règlement.
74. Dans les années 1980, l'Office national de l'énergie a tenu quatre enquêtes publiques sur des événements pipeliniers (une en 1984, deux en 1986 et une en 1987). Huit enquêtes publiques ont été tenues sous les auspices de la Commission canadienne des transports ou de l'Office national des transports au sujet d'événements ferroviaires pendant les années 1980. Il y a eu en outre la Commission Foisy sur la collision ferroviaire de Hinton. Lorsque l'Unité des enquêtes sur les accidents maritimes est devenue une entité distincte, en 1973, elle a organisé dix enquêtes publiques sur des événements maritimes, la dernière en 1984.
75. Nathan T. Nemetz, *An Inquiry pursuant to Section 1 of the Inquiry Act into Safety of Loading Procedures Used by British Columbia Ferries*, Victoria, septembre 1992.

76. Nous constatons que l'on n'est pas tenu de respecter les exigences de l'Annexe 13 de l'OACI ou des autres ententes internationales lorsqu'il s'agit d'une enquête concernant un événement impliquant un aéronef ou un navire étranger. Dans ces cas, le président du BSTC a le pouvoir, en vertu de l'article 21 de la Loi, d'indiquer dans l'instrument de nomination du président d'enquête qu'il doit donner au directeur d'enquête l'instruction d'agir conformément à ces normes.
77. Nous croyons savoir que le BSTC a préparé une ébauche de document de réflexion intitulée «Public Inquiries and TSB». Sous sa forme actuelle, cette ébauche ne constitue pas à nos yeux une analyse exhaustive de toutes les questions examinées dans ce chapitre.
78. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Manuel des opérations d'enquête sur les accidents aéronautiques*, ch. 7, *Procédures de rapport d'enquête sur les accidents aéronautiques*, op. cit., p. 37.
79. La Loi sur le BCEATST a été modifiée pendant le débat pour remplacer le caractère facultatif de cet article, dans le projet de loi, par des dispositions exécutoires.
80. Avec l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.
81. La politique de communications du Bureau du BSTC mentionnée dans le procès-verbal du 10 septembre 1991.
82. Nous notons avec intérêt que le NTSB a l'intention d'organiser un symposium de trois jours avec l'industrie, au printemps de 1994, sur le processus d'enquête du NTSB sur les accidents d'aviation. Pendant ce symposium, qui sera le troisième depuis 1975, le NTSB expliquera ses programmes et recevra également l'avis de l'industrie et d'autres organismes d'enquête sur divers sujets, comme les enquêtes sur les accidents d'aviation graves par les «Go-Team», les enquêtes importantes conçues par les bureaux régionaux, les enquêtes sur les accidents d'aviation générale, les relations avec la presse, et les enquêtes internationales sur les accidents. Nous estimons que de telles initiatives «d'extension» du NTSB contribuent à rehausser le profil et la crédibilité de l'organisme et de ses procédures, en plus de contribuer généralement à la sécurité des transports. Nous appuyons vigoureusement de telles activités et invitons sérieusement le BSTC à s'en inspirer.
83. Nous convenons que le Bureau a fait certains efforts pour réduire les délais de ses rapports et standardiser leur présentation et leur format. Ces efforts d'amélioration de l'efficacité sont cependant de nature ponctuelle. Quand nous parlons de la nécessité pour le Bureau de réfléchir aux méthodes permettant au BSTC de s'acquitter de son mandat, nous voulons parler de l'efficacité de l'organisme à un niveau global.
84. En cas d'accident impliquant un moyen ou un équipement de transport militaire, des dispositions spéciales sont prévues dans la Loi sur le BCEATST pour permettre au ministre de la Défense nationale de faire enquête.
85. Transports Canada, Travail Canada, Environnement Canada, Via Rail, les bureaux régionaux du BSTC, le Bureau du coroner du Québec, Consumers Gas, l'Association canadienne des producteurs de pétrole et l'Association canadienne des exploitants de traversiers font partie des organismes qui ont évoqué des problèmes de coordination entre toutes les entités présentes sur les lieux des accidents.
86. Gowling, Strathy & Henderson, *Report of Study of Miscellaneous Legal Issues*, op. cit.
87. Marine Atlantique S.C.C., l'Association des chemins de fer du Canada, la Garde côtière canadienne, TransCanada Pipeline Ltd., l'Association canadienne du gaz, la Compagnie Pipeline Interprovincial, et l'Association canadienne des producteurs de pétrole sont certaines des parties ayant soulevé le problème administratif de la duplication des exigences de rapport.

88. Protocole d'entente du 27 avril 1993 (Document/MOU-TC-E). Ce protocole d'entente prévoit seulement que les parties s'informeront des études et enquêtes spéciales qu'elles veulent entreprendre. Des dispositions de partage des coûts sont prévues quand une partie mène une enquête ou une étude à la demande de l'autre; l'ébauche prévoit également des réunions annuelles des parties pour «discuter de leurs relations de travail, des enquêtes en cours et de la nécessité d'amender» le protocole d'entente.
89. Les activités d'exploitation des hydrocarbures au large de la Nouvelle-Écosse sont gérées par l'Office Canada-Nouvelle-Écosse sur les ressources pétrolières offshore, en vertu de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, C.S. 1988, c. 28, et de la loi provinciale *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation (Nova Scotia) Act*, S.N.S. 1987, c. 3 («les lois sur les accords»).
- Il risque d'y avoir un problème en matière de divulgation d'informations à l'Office par le BSTC au cours d'une enquête. Les lois sur les accords prévoient, aux articles 122 et 121, respectivement, que :
- (2) ...les renseignements fournis pour l'application de la présente partie, de la partie III ou de leurs règlements sont, que leur fourniture soit obligatoire ou non, protégés et ne peuvent, sciemment, être communiqués sans le consentement écrit de la personne qui les a fournis, si ce n'est pour l'application de ces lois ou dans le cadre de procédures judiciaires intentées à cet égard.
- (3) Nul ne peut être tenu de communiquer les renseignements protégés au titre du paragraphe (2) au cours de procédures judiciaires qui ne visent pas l'application de la présente partie ou de la partie III.
90. Article 4 de chacune des «lois sur les accords»; voir note 8.
91. Consultations et mémoires du Gouvernement du Québec, du Bureau du coroner, du ministère de la Justice et Procureur général de l'Alberta, du Bureau du coroner en chef de la Colombie-Britannique, du médecin légiste en chef de Terre-Neuve, du ministère du Solliciteur général de l'Ontario, et du ministère de la Justice et du Procureur général de la Saskatchewan.
92. Ministre de la Justice, Mémoire adressé à la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, juin 1993.
93. Le seul exercice du BSTC concernant un accident transmodal a été mené en novembre 1993, alors que nous rédigeons notre rapport.
94. Entrevues avec le personnel du BSTC.
95. *Ibid.*
96. *Ibid.*
97. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Major Occurrence Investigation Checklist — Interim Draft*, 1991.