

CHAPITRE TROIS



Législation  
et  
politique



## Introduction

**N**OUS NOUS PENCHONS DANS LE PRÉSENT CHAPITRE sur les concepts fondamentaux qui ont été intégrés à la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (BCEATST)* suite aux grands débats d'intérêt public qui l'ont précédée. Cet exercice est nécessaire pour savoir si les objectifs fondamentaux des pouvoirs publics ont été atteints. Bien que l'on trouve une répartition détaillée des responsabilités entre les membres du Bureau et son personnel dans la *Loi sur le BCEATST*, celle-ci accorde également aux administrateurs une latitude considérable, à maints égards, pour adapter le processus d'enquête sur les accidents à l'évolution des besoins du public et des parties prenantes.

L'intensité des débats qui ont entouré l'enquête sur la mine de Westray<sup>1</sup> montre bien qu'il est essentiel de respecter autant les droits des particuliers que le besoin de la collectivité de tirer des accidents des leçons pour améliorer la sécurité. Pendant notre examen, nous avons dû analyser non seulement des facteurs tangibles, comme la structure de la Loi et du Bureau, mais aussi des facteurs intangibles, comme la confiance du public. Ces facteurs moins tangibles influent autant que le texte même de la Loi sur la légitimité du Bureau de la sécurité des transports du Canada (BSTC) et de ses processus. Les décisions prises par le législateur et les changements que nous recommandons reflètent cette problématique pluridimensionnelle.



## La liberté, pas l'isolement

**P**ENDANT DES ANNÉES, L'IDÉE D'UN BUREAU INDÉPENDANT a fait l'objet de débats parmi les décideurs, les législateurs et les milieux canadiens du transport. L'objectif essentiel de cette idée est que l'enquêteur paraisse et soit effectivement indépendant de l'exploitant gouvernemental du service de transport et de l'organisme de réglementation. Cette notion, qui est cruciale, vise à éliminer tout risque de conflit d'intérêts.

Or, le BSTC, au lieu de voir dans l'indépendance le moyen d'éviter les conflits d'intérêts, semble avoir considéré que cela l'obligeait à dresser une série de barrières entre lui-même et l'industrie des transports, et entre ses membres et son personnel d'enquête. À nos yeux, l'indépendance ne doit pas être une contrainte mais un avantage. Un organisme d'enquête indépendant devrait se sentir parfaite-

ment libre de mener toutes les enquêtes qu'il veut et de contester l'organisme de réglementation quand il le veut. Cette thèse est de plus en plus acceptée à l'étranger et elle fonde aujourd'hui les processus d'enquête sur les accidents de transport de plusieurs pays, comme l'Australie<sup>2</sup> et les États-Unis.

Le BSTC voit dans l'indépendance un objectif fondamental sur le plan structurel<sup>3</sup>. Mais il n'est pas nécessaire qu'il l'interprète comme une mission opérationnelle. L'indépendance est un moyen, pas une fin en soi. L'indépendance du BSTC est prévue dans la Loi, et cela devrait suffire.

La nécessité que s'est imposée le BSTC d'établir ces barrières a miné son efficacité, surtout dans deux domaines. Le BSTC a été réticent à faire appel aux ressources et aux experts de l'industrie qui auraient pu être mis à sa disposition pour participer à ses enquêtes, et celles-ci n'ont donc pas été aussi approfondies qu'elles auraient pu l'être. L'indépendance devrait être considérée comme le pouvoir qui est accordé au BSTC, et à lui seul, de déterminer son produit et

La constitution du Bureau d'enquête sur les accidents de transport répondra également à des impératifs d'indépendance qui ont été réclamés par la plupart des groupes intéressés. Le Bureau sera donc distinct de tout ministère que ce soit... Cette indépendance que nous assurons au nouvel organisme doit permettre que les enquêtes soient menées avec équité et objectivité, puisqu'il est très clair que désormais ceux qui enquêteront sur les accidents maritimes et ferroviaires ne seront liés d'aucune manière à ceux qui déterminent les règles de sécurité, ce qui, madame la présidente, éliminera les possibilités de conflits d'intérêts.

*L'honorable Benoît Bouchard,  
ministre des Transports,  
Débats de la Chambre des  
communes, 17 avril 1989.*

d'en assumer la responsabilité, mais pas comme l'obligation de tout entreprendre, surtout ses enquêtes, en restant complètement isolé.

Deuxièmement, le BSTC est tellement jaloux de son indépendance que des outils tels que la consultation, la participation, la coopération et le partage des informations avec les usagers et l'industrie ne jouent qu'un rôle très limité dans ses activités quotidiennes. Voilà pourquoi bien des parties prenantes nous ont dit douter qu'il soit capable de fournir des produits pertinents pour renforcer la sécurité. S'il reste isolé, le BSTC ne peut pas influencer de manière optimale sur la sécurité des transports.

Le BSTC est fermement convaincu que son seul client est la population canadienne. S'il est vrai que toute amélioration de la sécurité est bénéfique à la collectivité, le BSTC devrait néanmoins comprendre que les membres du monde des transports ont, eux aussi, des besoins qu'il doit satisfaire. Par exemple, les petites sociétés de transport sans spécialistes internes des enquêtes s'en remettent à lui pour faire des progrès en matière de sécurité.

En obligeant le Bureau à donner avis de ses recommandations aux ministres fédéraux et aux autres parties directement intéressées, le Parlement a clairement indiqué à quels publics le Bureau doit s'adresser. La Cour suprême du Canada a déclaré que les sociétés d'assurance devraient vérifier les antécédents des transporteurs en matière d'accidents lorsque ceux-ci veulent souscrire une assurance<sup>4</sup>. C'est le BSTC qui devrait avoir les détails de ces antécédents. Quand le Parlement et la Cour suprême désignent de cette manière les usagers spécifiques des produits du BSTC, celui-ci ne saurait prétendre qu'il n'a de comptes à rendre qu'au public.

Nous croyons qu'un organisme de service se doit de bien connaître ses usagers et leurs besoins. Sur le plan pratique, la méthode la plus efficace pour le BSTC de promouvoir la sécurité est de diffuser rapidement des informations utiles à ceux qui ont les moyens de les traduire en mesures concrètes d'amélioration de la sécurité — le gouvernement, les exploitants, les transporteurs et les fabricants. La seule manière pour l'organisme de savoir si ses clients voient, apprécient, voire comprennent son travail, est d'entretenir des contacts étroits avec le monde des transports. Malgré tous les efforts déployés, cet objectif n'a pas été atteint.

Demander au BSTC de comprendre ses parties prenantes ne veut cependant pas dire qu'il doit accepter leurs priorités. De fait, il lui appartient de vérifier si les choix des exploitants sont conformes aux intérêts, par exemple, des personnes qui résident le long d'un pipeline ou des passagers ayant payé leur billet, ou si les initiatives réglementaires en matière de sécurité sont efficaces.

Bien que le législateur ait rendu le BSTC indépendant pour lui permettre de critiquer éventuellement l'organisme de réglementation, l'examen que nous rapportons dans le chapitre 2 montre que l'organisme a eu tendance à éviter de s'exprimer vigoureusement sur l'efficacité des programmes de sécurité du gouvernement.

Cela est inquiétant, car on constate qu'il est de plus en plus important de superviser la sécurité des transports d'un point de vue indépendant. Les organismes de réglementation des transports font face à des contraintes de plus en plus sévères en matière de ressources, et les industries qu'ils réglementent ploient sous la concurrence. Cela peut avoir des conséquences dangereuses et rehausse d'autant la nécessité d'un bon chien de garde. À nos yeux, le BSTC a reçu suffisamment de pouvoirs et de liberté pour faire ce que législateur attendait — superviser la sécurité de tout le système, y compris exploitants et organismes de réglementation gouvernementaux. Être indépendant, c'est avoir la liberté de critiquer sans crainte l'organisme de réglementation.

Évidemment, cela a un prix : le BSTC est laissé à lui-même pour mesurer sa propre efficacité. Il ne peut s'en remettre à une entité publique extérieure pour remettre de l'ordre dans ses affaires et il ne peut se payer le luxe de rentrer dans sa coquille ou d'essayer d'échapper à la controverse. Au contraire, il lui appartient d'évaluer continuellement sa propre efficacité, du point de vue de ses clients et en fonction des objectifs pour lesquels il a été créé.



## RECOMMANDATIONS

### 36.

Dans l'élaboration de toutes ses politiques, le BSTC doit tenir compte des besoins spécifiques de tous ceux qui dépendent de lui, notamment :

- du public non voyageur qui est exposé au risque d'accidents de transport;
- des passagers payants;
- des autres usagers des transports; et
- des transporteurs, surtout ceux qui n'ont pas de ressources spécialisées en matière de sécurité.

### 37.

Le Bureau doit mettre à la disposition du public, gratuitement et en format clair et facilement compréhensible, toutes les politiques qu'il élabore conformément à l'article 8 de *Loi sur le BCEATST*. Quand cela se justifie, les politiques concernant un seul mode de transport ou un type de procédure du BSTC, comme les enquêtes de terrain ou les enquêtes publiques, devraient être publiées séparément.

38. 

Le BSTC devrait faire un usage plus efficace des ressources spécialisées de l'industrie privée afin :

- a) d'appuyer ses propres ressources en cas d'accident majeur ou inusité;
- b) de veiller à obtenir pendant ses enquêtes sur les accidents une compréhension complète du contexte de gestion et de développement des nouvelles technologies du moment; et afin
- c) de veiller à formuler des recommandations réalistes sur le plan technique et répondant efficacement aux carences identifiées en matière de sécurité.

## Un Bureau multimodal

**N**OUS AVONS DIT QUE LES TROIS PREMIÈRES ANNÉES du Bureau avaient été une mise à l'épreuve d'un prototype. C'est au sujet de la multimodalité que l'impression d'une nouvelle perspective est la plus évidente. Contrairement à l'indépendance, il n'était absolument pas certain que cela serait une caractéristique du nouveau Bureau.

Après avoir accepté la nécessité de soustraire les enquêtes sur les accidents de transport à tout risque de conflit d'intérêts, eu égard aux tendances de l'industrie<sup>5</sup>,

le législateur a vu la possibilité de créer un organisme plus efficace et de réaliser des économies en intégrant sous un même toit les fonctions d'enquête de plusieurs modes.

Pour examiner l'intégration modale, nous nous sommes demandés ce qu'on en avait espéré, quels ont été les résultats concrets et si l'organisme a atteint les objectifs du législateur. Pour ce dernier, l'intégration modale était une méthode permettant de reconnaître que tous les modes méritaient d'être traités de la même manière, d'assurer un partage efficace des ressources techniques et de rehausser l'efficacité des enquêtes et des analyses. On espérait obtenir ces résultats par la fécondation réciproque des acquis.

Cela dit, le législateur a laissé au nouvel organisme le soin de fixer les détails de

ce concept. Nos discussions avec les membres du Bureau nous ont donné le sentiment qu'il y avait au moment de la création du BSTC un tel arriéré dans le travail des organismes antérieurs que l'on n'avait guère eu le temps de discuter des principes devant guider et amener l'intégration.

Bien que le législateur ait prévu des directeurs d'enquête (DE) distincts pour les modes rail et pipelines, eau et air, rien dans la *Loi sur le BCEATST* n'explique en détail comment structurer les enquêtes modales. On avait le choix entre deux méthodes. La principale aurait consisté à confier les responsabilités d'enquête de chaque mode à des unités plus différenciées qui auraient simplement partagé des services administratifs sous la tutelle d'un Bureau unique. Comme nous l'avons vu, le BSTC a choisi d'adapter l'essentiel de la structure et des processus du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) et de l'appliquer à ses propres processus d'enquête et de préparation de rapports pour tous les modes.

■ ■ ■

Nous avons choisi une approche intégrée des systèmes de sécurité... Cette approche multimodale... comporte plusieurs avantages. Elle permettra notamment la mise en commun des ressources spécialisées dans des domaines comme le génie, la médecine et la psychologie.... Il va de soi que les différents types de transport seront traités sur une base d'égalité les uns par rapport aux autres.

*L'honorable Benoît Bouchard,  
ministre des Transports,  
Débats de la Chambre des  
communes, 17 avril 1989.*

■ ■ ■

Les enquêteurs des modes rail, eau et pipelines arrivant au nouveau Bureau n'avaient pas eu, comme leurs homologues du mode air, l'expérience de travailler dans leurs propres laboratoires au sein d'un organisme d'enquête extrêmement développé. Malgré cela, avant 1989, les transporteurs par eau et ferroviaires, à la différence de leurs homologues du mode air, considéraient toujours que leurs propres enquêtes modales sur les accidents étaient crédibles. Comme nous le verrons, l'industrie des pipelines considérait, et considère encore, que la fonction d'enquête, dans son cas, devrait appartenir à l'Office national de l'énergie (ONE). Il n'est donc pas étonnant que les enquêteurs des modes eau, rail et pipelines aient abordé la nouvelle structure avec prudence. De plus, à la différence du personnel de l'ex-BCSA, les enquêteurs des modes pipeline, eau et rail avaient fait plus récemment l'expérience d'enquêtes sur les accidents qui avaient servi à désigner des fautifs<sup>6</sup>.

Notre impression est que les cadres du Bureau, même s'ils étaient familiers avec la gestion d'enquêtes sur le transport aérien, avaient une expérience beaucoup moins directe de la gestion des enquêtes dans les modes eau, rail et pipelines. Les enquêteurs hérités de ces modes ont été essentiellement transplantés dans une nouvelle structure administrative identique à celle du BCSA.

La normalisation est une bonne idée si elle aboutit à un meilleur produit. C'est une erreur si elle alourdit les processus et les rend moins clairs. L'intégration modale devrait être gérée de manière à donner plus d'assurance au public que la conjugaison d'un large éventail de talents et d'expériences contribuera à renforcer la sécurité.

Cela nous a préoccupé d'entendre dire par de nombreux intervenants dans les milieux du transport ferroviaire et par eau que, selon eux, l'effort d'enquête gouvernemental occupait une place moins importante, dans leurs modes respectifs, qu'avant 1989 et moins importante encore dans le mode air. Cela dit, chaque mode a des besoins particuliers. Par exemple, marins et cheminots sont habitués à une terminologie de travail précise et les efforts du BSTC pour normaliser la terminologie des rapports de tous les modes les mettent mal à l'aise<sup>7</sup>.

Le BCEATST a dans un certain sens imposé le modèle du mode air aux autres unités. Sa hiérarchie et sa méthodologie sont la norme, et c'est donc lui qui a dû changer le moins. C'est dans l'unité air que le taux de satisfaction est le plus élevé, et l'on y est également très respecté par l'industrie. L'adaptation au nouvel organisme a peut-être des effets néfastes sur le moral des unités rail et eau. On n'est peut être pas assez conscient, au sein du Bureau, de l'importance du travail de ces groupes.

*Mémoire du ministère des Transports de l'Ontario, août 1993.*



À part les exploitants de pipelines et leurs organismes de réglementation, nos consultations nous ont montré que la plupart des sociétés de transport et des usagers sont généralement favorables à la multimodalité et en saisissent les avantages potentiels. Le BSTC a récemment pris des mesures pour favoriser l'intégration de son personnel, par exemple en organisant des colloques de formation communs qui, nous a-t-on dit, ont eu des effets positifs. Il y a cependant plus à faire dans cette voie, aussi bien sur le plan de la gestion interne du Bureau que sur celui de ses relations avec l'extérieur.

Comme l'a montré l'expérience de l'industrie, l'intégration offre la possibilité d'améliorer la qualité des enquêtes en permettant l'utilisation concertée de la technologie et des idées. De fait, le progrès technologique lui-même exige une telle démarche. (Par exemple, un ingénieur de l'aéronautique serait aujourd'hui plus familier qu'un architecte naval traditionnel avec la structure en aluminium d'un traversier rapide pour passagers.) Hélas, notre examen n'a pas révélé beaucoup d'exemples de fécondation croisée au sein du BSTC.

La répartition des budgets du BSTC entre les divers modes continue de se faire à peu près dans les mêmes proportions depuis 1989. Or, les statistiques sur les accidents montrent que cela correspond au passé des organismes antérieurs et non pas au degré relatif de risque dans chaque mode<sup>8</sup>.

L'avantage le plus important de l'intégration sous un même toit des enquêtes concernant tous les accidents de transport est que cela favorise l'utilisation la plus efficiente possible de ressources limitées pour s'attaquer aux questions de sécurité dans les secteurs où le potentiel de risque est le plus élevé. Il importe peu à une victime qu'elle ait été blessée dans un accident de chemin de fer, par l'incendie d'un pipeline ou dans une collision en mer. Ce qui compte, pour les transporteurs, les voyageurs et les observateurs, ce sont le coût, la gravité et la fréquence de l'exposition au risque. La répartition des ressources d'enquête et d'analyse devrait donc être fondée sur l'évaluation du risque dans chaque mode de transport. Gérer le risque, c'est tenir compte non seulement du degré de possibilité des accidents, mais aussi de leur coût et de leur gravité spécifiques. Par exemple, il est beaucoup plus risqué de voyager en voiture qu'en avion<sup>9</sup>. Certes, on ne peut pas attendre des organismes d'enquête modaux qu'ils augmentent ou réduisent rapidement leurs ressources en fonction de l'exposition au risque des parties prenantes, mais un organisme intégré devrait être capable d'ajuster son tir pour obtenir le plus de sécurité possible au moindre coût.

Notre analyse du Système de classification des événements et des interventions (SCÉI) nous a montré que le BSTC ne possède pas encore d'outil de gestion efficace pour tirer parti de cette souplesse. Par exemple, il a choisi de ne pas exiger de rapports sur les accidents de nautisme alors qu'il continue de faire enquête sur un grand nombre d'accidents impliquant des avions privés et de loisir. Nous croyons qu'il devrait appliquer peu à peu un traitement plus égal à tous les modes de transport<sup>10</sup>.

L'une des caractéristiques essentielles d'un BSTC adulte sera l'aptitude à appliquer avec confiance ses ressources là où elles sont le plus nécessaires. Certes, la répartition n'est pas toujours évidente et elle exige des choix parfois difficiles. Prenons le cas d'une personne qui construit son propre bateau, chez elle, pour son usage personnel, à partir de plans tout à fait uniques. Cette personne contrôle directement le degré de risque qu'elle est volontairement prête à assumer. Par contre, la personne qui loue un bateau dans un camp de pêche peut raisonnablement s'attendre à ce que le pourvoyeur loue des embarcations sûres. Si un accident se produit avec le bateau de série du camp de pêche, le fabricant et le pourvoyeur réclameront peut-être une enquête pour empêcher que la même chose ne se reproduise.

Si le propriétaire du bateau maison trouve la mort, on ne devrait pas s'attendre à ce que des deniers publics soient consacrés à une enquête sur son cas. En revanche, si un pétrolier étranger pollue les côtes canadiennes ou si un train de produits dangereux déraile à proximité d'une collectivité, la population sera sans doute beaucoup plus désireuse de savoir ce qui a pu arriver, même s'il n'y a eu aucune perte de vie.

En ce qui concerne la question de savoir si l'intégration modale rehaussera l'efficacité des enquêtes sur les accidents, notre conclusion est que ce concept, tel que l'envisageait le législateur, offre un certain potentiel. Toutefois, notre examen nous a montré que le BSTC n'a pas encore produit les gains d'efficacité que le législateur attendait de l'intégration modale. Cela résulte dans une certaine mesure de lacunes du projet de loi, comme nous allons le voir plus loin.

■ ■ ■  
RECOMMANDATIONS

39. 

Les membres du Bureau devraient élaborer et appliquer une politique cohérente pour tous les modes de transport en ce qui concerne la décision de faire enquête sur les accidents de transports commerciaux plutôt que de transports récréatifs privés.

40.  

Tout en restant conscient des principes de l'intégration modale, le BSTC devrait être sensible aux différences de perception, de culture et de contexte d'exploitation des différents modes. À cette fin :

- a) l'harmonisation des processus et méthodes d'enquête ne devrait pas être fondée sur les pratiques passées de l'un d'eux aux dépens de la préservation et de l'élaboration des méthodes nécessaires pour mener les meilleures enquêtes possibles dans les autres;
- b) on ne devrait procéder à l'harmonisation qu'après avoir démontré qu'elle rehaussera la qualité des enquêtes plutôt que la seule efficacité des processus d'enquête;
- c) la teneur et le format des rapports et autres publications du BSTC devraient tenir compte des besoins différents du grand public et des secteurs du monde des transports auxquels ils sont destinés; et
- d) l'utilité des publications du BSTC devrait être évaluée au moyen d'enquêtes périodiques auprès du public et d'analyses de lisibilité.

## Compétence

**P**OUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU PUBLIC et oeuvrer dans un État fédéral, le BSTC doit détenir et exercer des pouvoirs géographiques et fonctionnels suffisants. Il doit par ailleurs respecter les compétences provinciales et ne pas s'ingérer dans le travail des autres organismes fédéraux qui font enquête sur des accidents à des fins réglementaires et disciplinaires. Nous sommes conscients de la difficulté que cela représente et avons abordé la question en nous demandant si les problèmes que nous avons identifiés en matière de compétence sont le résultat du partage des pouvoirs constitutionnels, de la *Loi sur le BCEATST* ou de choix faits par l'organisme. Quand nous le saurons, nous connaissons les correctifs requis.

Beaucoup plus de personnes trouvent la mort dans des accidents de la route ou de nautisme que dans d'autres modes de transport. Considérant le but visé par la multimodalité, nous sommes surpris que le BSTC n'ait pas le pouvoir de faire enquête sur les accidents de la route et ait choisi de ne pas faire enquête sur les accidents de nautisme.

En vertu de la Loi, le Bureau a le pouvoir de mener des enquêtes et des études sur tous les modes de transport régis à l'échelle fédérale<sup>11</sup>, sauf en ce qui concerne le camionnage et le transport par autobus extraprovinciaux. Les sujets qui ont attiré le plus de mémoires sur ce thème concernent les pipelines, le transport routier à réglementation fédérale et la navigation de plaisance.

### Pipelines

Dans ce domaine, nous croyons que le législateur s'est sérieusement trompé. Sans réfléchir suffisamment aux conséquences, il a donné fondamentalement la même mission à deux organismes distincts. Lui seul pourra corriger ce problème. Nous croyons que les pouvoirs du BSTC relativement aux pipelines devraient être maintenus.

Des représentants de l'industrie des pipelines et de l'Office national de l'énergie ont recommandé de rendre à l'ONE la responsabilité des enquêtes sur les accidents pipeliniers. Ils ont souligné que ces accidents sont rares au Canada et que les contribuables doivent assumer des coûts inutiles pour maintenir deux services d'enquête distincts, respectivement à l'ONE et au BSTC. Il n'y aurait à leur avis aucun risque de conflit d'intérêts si l'ONE récupérait la responsabilité de ces enquêtes, étant donné son processus d'audiences publiques et le fait qu'il n'intervient pas dans l'exploitation quotidienne des pipelines.

Cela dit, le fait que l'ONE n'exerce aucune fonction d'exploitation des pipelines n'élimine pas tout risque de conflit d'intérêts. En effet, comme il assume le contrôle de tout ce qui concerne les oléoducs, du choix des sites jusqu'à l'approbation des barèmes et des exportations, il possède des attributions semblables à celles de l'ancien Comité des chemins de fer de la Commission canadienne des transports (CCT). Or, avait

conclu M. le juge Grange, ce comité ne devait pas superviser les enquêtes sur les accidents de chemins de fer parce que sa connaissance détaillée des coûts et des tarifs des chemins de fer, qu'il réglementait, le rendait trop accommodant aux choix de l'industrie axés sur la rentabilité. Nous avons comparé les pouvoirs de réglementation de l'ONE à ceux de l'ancienne Administration de l'Air de Transports Canada, qui ne devait pas non plus, selon le M. le juge Dubin, assumer la responsabilité des enquêtes sur les accidents d'avions car :

Il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'un conflit d'intérêts se présente lorsqu'un organisme d'enquête fait partie d'un organisme de réglementation. En outre, l'Administration de l'Air est beaucoup plus qu'un organisme de réglementation car, en pratique, elle doit aussi faire appliquer les règlements, délivrer des licences, fournir une multitude de services et d'installations nécessaires en plus d'agir comme partie plaidante lorsque Sa majesté la reine du chef du ministère des Transports est poursuivie en justice. ...

L'enquêteur d'accidents risque donc de se voir confronté à des conflits d'intérêts en remplissant ces 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<sup>12</sup>.

Certes, l'ONE n'exploite pas de pipelines, mais ses fonctions sont suffisamment semblables pour qu'on puisse lui appliquer cette observation.

L'amendement n'est pas un vote de blâme à l'endroit de l'ONE... Il établit simplement le principe, pour ce qui est des transports, [que] les instances de réglementation et les instances chargées de la sécurité ne devraient pas se retrouver dans le même Bureau, à cause d'un conflit d'intérêts possible.

*Brian Tobin, député  
Comité permanent des transports de  
la Chambre des communes, Procès-  
verbaux et témoignages, 6 juin 1989.*

Quels que soient l'impartialité et le sérieux avec lesquels l'ONE pourrait exercer sa fonction d'enquête en cas d'accident pipelinier grave, ses rôles multiples sont trop semblables à ceux de l'ancien Comité des chemins de fer et de l'ancienne Administration de l'Air pour que le grand public puisse vraiment croire à son impartialité dans la gestion de la sécurité des pipelines<sup>13</sup>. Le personnel de l'ONE a recommandé certaines mesures qu'il pourrait prendre, comme l'érection de barrières de communication et la production de rapports directs sur les accidents, pour bien séparer son rôle d'enquête de son rôle de réglementation.

Nous ne croyons pas que de telles mesures puissent être efficaces. Certes, il y a tout lieu de féliciter l'industrie des pipelines pour ses résultats en matière de sécurité, mais il faut convenir que le Canada a l'avantage

d'avoir des pipelines relativement récents. Les catastrophes pipelinières de ces dernières années dans l'ex-Union soviétique, aux États-Unis et au Venezuela<sup>14</sup> montrent que les accidents d'oléoducs et de gazoducs peuvent exposer le public à de sérieux risques.

En plus de faire enquête sur les accidents de pipelines sous compétence fédérale, le BSTC pourrait jouer un rôle utile dans la négociation d'ententes avec les provinces afin de faire également enquête sur les accidents d'oléoducs et de gazoducs sous compétence provinciale. Cela éviterait le dédoublement des tâches.

La raison principale pour laquelle le législateur a créé le Bureau était de rehausser la confiance du public, et pas seulement de l'industrie, quant à la sécurité du système de transports. En confiant au Bureau la responsabilité des enquêtes sur les pipelines, le législateur a fait un choix délibéré. Il a rejeté le modèle d'enquête que nous ont proposé l'ONE et l'Association canadienne du gaz. Soustraire maintenant ce mode de transport, ou un autre, aux attributions du BSTC amènerait celui-ci à passer trop de temps à défendre ses prérogatives plutôt qu'à faire son vrai travail, renforcer la sécurité. En conséquence, nous concluons que le BSTC doit garder sa compétence sur les pipelines.

Nous convenons que l'ONE doit conserver le pouvoir de faire enquête sur les accidents concernant la construction de nouveaux pipelines, mais cela n'est manifestement pas une question de transport.

### Transport routier fédéral

Quand le Comité permanent des transports de la Chambre des communes étudiait le projet de loi portant création du Bureau, ses membres avaient envisagé d'étendre les attributions du BSTC au camionnage et au transport par autobus à l'échelle interprovinciale et internationale<sup>15</sup>. Bien que le gouvernement fédéral détienne la responsabilité de ces secteurs en vertu de la Constitution, il en a délégué la réglementation aux organismes provinciaux<sup>16</sup>. Les services de police locaux ont la responsabilité des enquêtes sur la plupart des accidents de la route, et des enquêtes de coroners peuvent être demandées en cas d'accident mortel. La direction de la Sécurité routière de Transports Canada, a passé des contrats avec des universités pour qu'elles fassent des investigations locales sur un petit échantillon d'accidents de la route afin d'élaborer de nouvelles normes de sécurité pour les véhicules<sup>17</sup>.

De tous les modes de transport, ce sont les transports routiers privés et commerciaux qui connaissent le plus grand nombre d'accidents mortels et qui exposent la population au plus grand risque. De fait, les accidents de la route figurent parmi les premières causes de décès au Canada<sup>18</sup>. Les camions sont à l'origine d'une proportion élevée des accidents mortels : ils ne représentent que 4 p. 100 des accidents de la route, mais ils comptent pour 42 p. 100 des accidents mortels<sup>19</sup>. Nous avons été déçus d'apprendre que les statistiques sur les causes et circonstances des accidents de la route mortels sont fragmentées et dispersées, malgré les risques élevés

que représentent les transports routiers pour le public<sup>20</sup>. Ne pas avoir de données exactes à ce sujet, pour tirer des leçons utiles en matière de sécurité, est tout simplement inacceptable étant donné les coûts humains et économiques en jeu. Il est urgent que l'on obtienne plus de renseignements sur la sécurité routière en général, et sur des questions telles que les risques causés par des véhicules toujours plus lourds et plus longs.

Le gouvernement fédéral a mené des études exhaustives sur certains aspects de la sécurité routière, par le truchement de Transports Canada et du Conseil national de recherches du Canada. Il est temps maintenant de rendre cette fonction beaucoup plus visible et d'y ajouter les ressources du BSTC. On pourrait déjà faire beaucoup en réorientant les efforts fédéraux actuels en vue de l'élaboration de normes de sécurité pour véhicules. Les leçons en matière de sécurité tirées de l'exploitation des véhicules sous compétence fédérale auraient exactement la même valeur pour les mêmes catégories de véhicules sous compétence provinciale<sup>21</sup>.

Nous n'envisageons pas que le BSTC se lance à corps perdu dans ce domaine. Cela devrait se faire de manière lente et prudente, avec un débat franc et ouvert. Il conviendrait que le BSTC se fixe des objectifs raisonnables et adopte des stratégies souples pour assumer à terme la responsabilité de cette question. Pour commencer, il pourrait offrir une contribution très utile en rassemblant des données nationales.

L'industrie des transports ne réclame certainement pas un autre palier administratif en matière de sécurité routière, mais elle s'accorde généralement à dire qu'il serait avantageux de compiler les données pertinentes à l'échelle nationale, et que c'est le BSTC qui serait le mieux placé pour ce faire. De même, les fonctions limitées d'enquête sur les accidents de la route exercées par le gouvernement fédéral cadreraient très bien avec le Bureau, son laboratoire et son accès à un savoir-faire multimodal.

Cette méthode, consistant à combiner la collecte et l'analyse de données à la tenue d'enquêtes sur un échantillon d'accidents, fonctionne bien aux États-Unis, où le mandat du National Transportation Safety Board (NTSB) englobe la sécurité routière. Un SCÉI bien conçu permettrait de choisir des échantillons valables. Une base de données conviviale sur les accidents routiers, tenue par le BSTC, pourrait être utilisée par les gouvernements provinciaux pour leur réglementation et par Transports Canada pour l'élaboration de nouvelles normes pour les véhicules.

### Navigation de plaisance

Pour les mêmes raisons que celles que nous venons d'avancer au sujet des transports routiers, le BSTC devrait envisager sérieusement d'étendre son mandat aux accidents de plaisance. Bien qu'il ait déjà compétence sur tous les accidents maritimes en vertu de sa loi organique, son Règlement le dispense de faire rapport sur les accidents de plaisance. Nous nous sommes laissés dire que le Bureau estime ne

pas avoir suffisamment de ressources pour entreprendre des enquêtes sur des milliers d'accidents nautiques.

La navigation de plaisance est pourtant une activité à laquelle participent chaque année des millions de Canadiens et Canadiennes, et nous croyons que le Bureau devrait commencer à se pencher sur les avantages qu'il y aurait à surveiller ce secteur. S'il n'est pas obligé de produire de rapports à ce sujet, le BSTC ne peut exploiter un SCÉI exhaustif. Or, sans SCÉI exhaustif, il ne peut évaluer et planifier ses activités pour produire le maximum de bienfaits.

La diversité même du monde du nautisme — nombreux types de bateaux et nombre considérable d'usagers — complique les efforts de promotion de la sécurité. Plusieurs organismes non gouvernementaux ont tenté de rassembler et d'analyser des statistiques sur les accidents de nautisme, mais nos recherches nous ont montré que celles-ci sont encore moins bien coordonnées que celles relatives au transport routier<sup>22</sup>.

Aux États-Unis, le NTSB nous donne l'exemple d'un organisme national doté d'un petit budget contribuant efficacement à la sécurité nautique. Par exemple, dans son étude de 1993 sur la navigation de plaisance, il avait utilisé des données fournies par la Garde côtière américaine et par les gouvernements de 18 États pour tirer des conclusions et formuler des recommandations sur le degré d'utilisation des vêtements de flottaison individuels et leur incidence sur les taux de survie; sur les compétences des usagers; sur la relation entre la consommation d'alcool et les accidents; et sur la création d'un meilleur système de rapports pour constituer une base de données nationale sur les accidents de nautisme.

Le BSTC pourrait jouer un rôle tout aussi utile : recevoir les rapports d'accidents à partir d'un seuil réaliste, établir une base de données uniforme, et mener des enquêtes sur un nombre limité d'accidents choisis parce qu'ils offrent des possibilités réelles de produire des leçons sur la sécurité, par exemple accidents où il y a eu utilisation commerciale de petites embarcations à des fins récréatives. Comme dans le secteur du transport routier sous compétence fédérale, le BSTC devrait s'engager progressivement dans cette voie après avoir mené des consultations ouvertes et bien planifié son rôle.

■ ■ ■

Étant donné ce mandat, nous croyons que la première priorité du Bureau devrait être d'entreprendre une révision complète de la sécurité à long terme du nautisme, en vue d'identifier les principaux secteurs méritant une étude détaillée, et d'élaborer les solutions possibles. Si l'on ne comprend pas ce qu'a été la sécurité du nautisme et comment elle semble évoluer, on court le risque d'adopter des solutions pour des problèmes qui n'existent pas, ou de consacrer des ressources limitées à des questions de sécurité relativement mineures.

*Mémoire du Council of Boating Organizations of Canada, août 1993.*

■ ■ ■



### Compétence géographique

Conscient de la nature multinationale des transports, le législateur a invité ardemment le Bureau, dans la *Loi sur le BCEATST*, à mettre ses enquêtes en harmonie avec les normes internationales<sup>23</sup>. Le personnel du BSTC jouit d'une bonne réputation technique à l'échelle internationale. Il favorise la sécurité à cette échelle, par exemple en contribuant à la fondation du Forum international des enquêteurs sur les accidents maritimes, ce dont nous le félicitons, car la population canadienne a manifestement intérêt à ce que le transport international soit le plus sûr possible<sup>24</sup>. Les questions de sécurité internationale concernent les voyageurs internationaux ainsi que les personnes qui vivent le long de nos côtes et qui sont vulnérables aux navigateurs ne respectant pas les normes internationales.

Toujours dans le but de favoriser l'usage efficient des ressources, nous appuyons les efforts déployés pour que les enquêtes sur les accidents au Canada respectent, voire dépassent, les normes internationales. Cependant, le fait que certaines procédures canadiennes ne soient pas à la hauteur des normes internationales a réduit l'utilité de certains produits du Bureau.

Il serait regrettable que la réputation internationale du BSTC soit remise en cause parce que certaines pratiques nationales laissent à désirer. Les normes nationales peuvent légitimement déroger aux internationales lorsque cela correspond à des choix politiques délibérés du législateur<sup>25</sup>. Le Bureau ne devrait cependant pas oublier l'article 16 de la Loi lorsqu'il entreprendra la conception de son système de rapports et d'autres outils de sa fabrication<sup>26</sup>. Nous revenons plus loin dans le présent chapitre sur cette question de confidentialité.

L'annexe 13 de 1951 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) permet de nommer un observateur accrédité du pays d'immatriculation d'un aéronef pour faire enquête sur un accident survenu dans un autre pays. Depuis lors, il y a eu des échanges considérables d'informations à l'échelle internationale dans ce mode de transport. Le BSTC a continué de prêter une aide technique à d'autres pays en vertu des lignes directrices de l'OACI et par le truchement de son réseau de contacts informels.

Étant donné le caractère de plus en plus multinational de l'industrie des transports, dans tous les modes, et considérant le potentiel de risque illustré par la pollution provoquée par divers sinistres maritimes, on est de plus en plus sensible à la nécessité d'une meilleure coopération internationale. Par exemple, la récente convention sur la coopération, la préparation et la réponse à la pollution des hydrocarbures<sup>27</sup> appelle les pays à partager leurs ressources techniques et à s'entraider pour éviter les dangers communs.

En matière d'accidents de l'air internationaux, la coopération est une évidence. Nous croyons qu'il conviendrait de l'étendre aux autres modes de transport. Modifier en ce sens la *Loi sur le BCEATST* exprimerait clairement l'intention du Canada à ce chapitre et favoriserait la promotion de la sécurité publique. Ajoutons que le BSTC détient suffisamment de pouvoirs en vertu de sa loi organique pour instaurer déjà une coopération officieuse<sup>28</sup>.

Le fait que la compétence géographique du Bureau en matière d'accidents maritimes soit définie de manière restreinte dans la Loi nous préoccupe. Par exemple, le BSTC peut faire enquête sur les accidents de plates-formes hauturières mobiles ou de leurs remorqueurs d'approvisionnement et de secours n'importe où à l'intérieur de la zone économique de 200 milles. En revanche, il ne détient pas le pouvoir statutaire absolu de faire enquête sur les accidents de navires battant pavillon étranger qui n'oeuvrent pas pour l'industrie du pétrole en haute mer, à moins que ces accidents ne se produisent à l'intérieur de la zone territoriale, beaucoup plus restreinte, de 12 milles.

On peut pourtant imaginer la clameur de la population si un navire battant pavillon étranger s'échouait à proximité des côtes canadiennes et que cela provoquait de la pollution au Canada, le BSTC n'ayant pas le droit de faire enquête tant qu'un témoin de l'accident n'aurait pas mis le pied sur notre sol. Pourtant, tous les déversements polluants ou autres problèmes de sécurité mettant les Canadiens en danger ne surviennent pas nécessairement en eaux territoriales, ni n'obligent forcément un navire à entrer dans un port canadien. S'il est vrai que le droit international n'accorde pas nécessairement de droits d'inspection étendus en dehors des eaux territoriales, le BSTC devrait détenir au moins le pouvoir de faire enquête à ce sujet et de tirer des conclusions en fonction de tous les éléments de preuve disponibles. Si l'armateur d'un navire étranger ayant causé de la pollution ou son gouvernement de pavillon refuse de coopérer avec le Bureau, l'opinion publique canadienne pourrait au moins porter son attention ailleurs que sur le Bureau ou le gouvernement du jour.

Le Canada s'est doté de systèmes d'enregistrement de l'entrée des navires et de systèmes de trafic maritime (STM)<sup>29</sup> sur ses côtes est et ouest et dans les Grands Lacs. Bon nombre de ces systèmes sont organisés avec les États-Unis. Il serait possible d'en étendre la portée jusqu'à ce que les systèmes de trafic maritime fonctionnent comme ceux du contrôle de la circulation aérienne. Le Canada participe également à la surveillance de centaines de vols quotidiens sur le nord-ouest de l'Atlantique. Des doutes ont pourtant été exprimés devant nous au sujet du droit qu'aurait le BSTC, en vertu de sa loi organique, de faire enquête sur des accidents impliquant des avions survolant la région d'informations de vol océanique de Gander (RIV océanique Gander). Étant donné que la sécurité des passagers dépend étroitement de toutes sortes de systèmes terrestres de guidage et de contrôle, il ne devrait y avoir aucune incertitude quant au droit du Bureau de se pencher sur ces systèmes.



## RECOMMANDATIONS

### 41.

Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à la *Loi sur le BCEATST* pour préciser que la compétence de l'ONE en matière d'enquêtes ne concerne que les événements survenant pendant la construction ou la reconstruction de pipelines avant leur entrée en service, et que le BSTC jouit d'une compétence exclusive en matière d'enquêtes sur les accidents survenant après la mise en exploitation des pipelines, aux fins de la *Loi sur le BCEATST* seulement.

### 42.

- a) Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* de façon à définir les «accidents de transports routiers extraprovinciaux» et à donner au BSTC le pouvoir de faire enquête sur ces accidents.
- b) Parallèlement à cette modification de la *Loi sur le BCEATST*, le BSTC devrait :
  - i) modifier son Règlement de façon à prévoir la production de rapports sur les accidents de transports routiers extraprovinciaux; et
  - ii) engager des discussions avec d'autres organismes gouvernementaux sur la coordination, la compilation et l'analyse des données relatives à la sécurité du transport routier, à l'échelle nationale.

### 43.

Le BSTC devrait modifier son Règlement pour étendre ses activités de rapport à tous les accidents de nautisme entraînant la mort ou des blessures exigeant des soins médicaux substantiels, ou provoquant des pertes ou dommages matériels substantiels. Ces accidents seraient traités dans le contexte habituel du SCÉI. Les nouvelles exigences de rapport devraient être diffusées par le truchement des organisations de nautisme.

### 44.

Le BSTC devrait poursuivre sa participation active à l'élaboration de conventions et pratiques internationales en matière d'enquêtes sur les accidents de transport, et l'étendre à tous les modes.

45. 

Quand on prévoit l'entrée en vigueur au Canada d'une entente ou convention internationale concernant les enquêtes sur les accidents de transport, dans n'importe quel mode, le BSTC devrait entreprendre une révision de ses politiques en vue d'apporter, conformément à l'article 16 de la *Loi sur le BCEATST*, toute modification requise ou souhaitable aux procédures et méthodes d'enquête définies dans le Règlement, avant l'entrée en vigueur de cette entente ou convention internationale au Canada. Ce sont les membres du Bureau qui devraient élaborer les changements à apporter dans ce contexte aux politiques d'enquête.

46. 

Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* pour doter le BSTC du pouvoir d'administrer les ententes binationales ou multinationales relatives à l'octroi d'une aide aux autorités étrangères pertinentes pour l'exécution d'enquêtes sur les accidents de transport relevant de ses compétences.

47. 

Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* pour étendre son application :

- a) à tous les accidents maritimes survenant dans la zone économique canadienne de 200 milles; et
- b) aux accidents de transport par eau ou aérien survenant dans n'importe quel secteur où le Canada assume la responsabilité du contrôle de la circulation aérienne ou du service du trafic maritime.

## Conclusions, facteurs et responsabilités

**S**I L'ON VEUT AMÉLIORER LA SÉCURITÉ des transports, il faut bien que quelqu'un essaie de savoir pourquoi certaines situations étaient dangereuses et quels sont les facteurs qui ont accru les risques d'accident. Maintes études l'ont prouvé, les accidents ont rarement une cause unique. C'est plutôt une série de défaillances et d'erreurs qui rend certaines situations dangereuses. Certes, on peut parfois corriger la situation avant que quiconque ne soit blessé ou qu'il n'y ait de dégâts matériels mais, dans d'autres cas, ce n'est pas possible parce que les défaillances se produisent trop vite ou qu'elles provoquent des réactions qui aggravent la situation. C'est alors qu'il y a décès ou destruction. Et c'est généralement à cette situation que l'on pense quand on parle d'accidents de transport.

Pour tirer des leçons favorables à la sécurité, il faut comprendre tout ce qui peut rendre une situation dangereuse. Le législateur l'a bien reconnu quand il a confié cette fonction au BSTC.

Les fonctionnaires réunissent des informations de nombreuses sources différentes pour prendre quantité de décisions, par exemple en discutant avec leurs collègues de travail ou en consultant des arrêts judiciaires sur la responsabilité pénale des particuliers. L'incidence de ces décisions sur d'autres varie elle aussi. Les organismes d'enquête publics ont différentes tâches à accomplir. Ainsi, un organisme de réglementation va s'efforcer de déterminer si telle ou telle personne devrait obtenir un permis d'exploitation ou si elle reste assez compétente pour le conserver. Les conclusions de l'organisme de réglementation, comme celles d'un tribunal, influent sur la réputation des gens et sur leur possibilité de gagner leur vie. Voilà pourquoi la loi exige que l'organisme de réglementation ne se fonde pas uniquement sur des soupçons ou des rumeurs pour prendre ses décisions, mais n'exige pas toujours qu'il suive les règles rigoureuses de la preuve en vigueur devant les tribunaux. Il existe au demeurant un autre type d'organisme d'enquête dont le seul rôle consiste à faire enquête et à formuler des recommandations. Ce rôle distinct est bien compris des tribunaux<sup>30</sup>. À la différence d'un tribunal ou d'un organisme de réglementation, un organisme d'enquête comme le BSTC ne prend pas lui-même de décision réglementaire pouvant influencer le gagne-pain des particuliers. Les organismes de réglementation comme *Transport Canada* sont parfaitement libres d'accepter ou de rejeter les conclusions et recommandations du BSTC. Quand il s'agit d'influer sur les droits des particuliers, le BSTC est beaucoup moins qu'un tribunal ou qu'un organisme de réglementation.

Le rôle fondamental du Bureau, exprimé à l'article 7 de sa loi organique, consiste à « promouvoir la sécurité des transports en procédant à des enquêtes indépendantes et, au besoin, publiques sur les accidents de transport, afin d'en dégager les causes et les facteurs » (italiques ajoutés). Le législateur a également précisé à l'article 7 qu'il

n'appartient pas au Bureau d'attribuer ou de déterminer les responsabilités civiles ou pénales, mais que celui-ci ne doit pas hésiter à formuler des conclusions complètes sur les causes et facteurs, quoi que puissent en déduire d'autres parties en matière de responsabilités civiles ou pénales. Selon nos conseillers juridiques :

Considérant le contexte et le libellé de la Loi, il est clair que le rôle du Bureau n'est pas de se substituer aux tribunaux ni d'intervenir de quelque manière que ce soit dans leur processus de décision. S'il s'occupait de chercher les responsables des accidents, il confondrait son rôle avec celui des tribunaux et cela l'encouragerait à adopter des procédures et structures beaucoup plus formelles qu'actuellement<sup>31</sup>.

Notre examen du processus de production des rapports du BSTC nous a convaincus que celui-ci a, jusqu'à présent, fait preuve d'une réticence extrême à publier toute conclusion risquant de mener à la désignation de responsables. Cette prudence est déplacée. Il est parfaitement clair à nos yeux que la Loi donne au Bureau tous les pouvoirs nécessaires pour dévoiler les conclusions pertinentes et formuler ses recommandations sans avoir à se préoccuper des spéculations d'autres parties quant aux responsables. En voulant éviter à tout prix d'être soupçonné d'attribuer des responsabilités, le Bureau court le risque de produire des rapports excessivement prudents ou de donner l'impression qu'il n'a pas voulu chercher plus que la cause immédiate.

Pourtant, s'il veut vraiment cerner tous les facteurs en jeu, comme l'exige la Loi, le Bureau doit sonder et analyser des questions telles que les facteurs humains, les méthodes de gestion de l'exploitant, les procédures d'exploitation et l'environnement de réglementation. Pour bien comprendre toutes ces questions, les enquêteurs et le Bureau se doivent de tenir compte des attitudes et décisions des personnes oeuvrant dans le monde du transport. En préparant ses rapports, le Bureau n'a pas à se soucier de protéger quiconque. Dans certains cas, pour bien s'acquitter de ses responsabilités d'organisme indépendant, il lui faudra peut-être relier telle ou telle cause à telle ou telle personne. Son souci dans ce contexte doit être de respecter les droits de cette personne, et il y a dans la *Loi sur le BCEATST* des dispositions pertinentes à ce sujet, concernant la protection des renseignements, auxquelles s'ajouteront nos recommandations.

En confiant au Bureau le soin de trouver les causes et facteurs plutôt qu'une cause incontestable ou probable, le législateur a choisi de ratisser large. Nous approuvons le choix de rechercher les causes multiples plutôt qu'une seule, mais nous nous demandons si le Bureau fait bien état dans ses rapports de toutes les carences en matière de sécurité.

À notre avis, le but du législateur ne sera atteint que si le Bureau ne se limite pas dans ses enquêtes et rapports à établir uniquement la cause directe des accidents, étant donné que bien des leçons importantes en matière de sécurité pourraient être

tirées de l'examen de facteurs systémiques n'étant pas nécessairement reliés à la cause «immédiate» ou «la plus probable», mais ayant contribué à rendre une situation globale dangereuse. L'utilisation d'adjectifs comme ceux-là non seulement amène le Bureau à s'écarter de l'objectif du législateur mais aussi risque de le faire tomber dans le piège consistant à tirer des conclusions pouvant être interprétées comme une désignation de fautifs. Les conclusions du Bureau faisant ressortir des causes et facteurs multiples sont moins susceptibles d'être contestées en justice. Si les rapports du BSTC mettent l'accent sur une cause unique, les personnes touchées par les conclusions de l'enquête seront plus susceptibles de s'adresser à la Cour fédérale pour exiger le respect complet de leurs droits de justice naturelle comme si elles étaient parties à une procédure judiciaire habituelle<sup>32</sup>.

L'idée que la seule manière d'améliorer la sécurité est de se pencher sur les causes multiples fait aujourd'hui l'objet d'un consensus international<sup>33</sup>. Nous avons constaté que les rapports du Bureau of Air Safety Investigation (BASI) australien contiennent uniquement des conclusions factuelles, sans essayer de distinguer les causes des facteurs.

Autrement dit, on devrait veiller à ce que la détermination des causes ne soit pas limitative mais soit au contraire la plus large possible pour contribuer à l'objectif de renforcement de la sécurité. En outre, pour éviter que des parties extérieures ne tentent d'attribuer des responsabilités à partir des conclusions, l'on doit veiller à ne pas classer les causes par ordre d'importance relative supposée.

Nous croyons fermement que le Bureau doit concentrer son attention sur sa mission fondamentale. Les remarques formulées par M. le juge Willard Estey au sujet du BCSA valent tout autant pour le BSTC :

À ce point, il est bon de rappeler à nouveau que l'objet des enquêtes du Bureau est de présenter des recommandations relatives à la sécurité aérienne, plutôt que d'arriver à déterminer la cause d'un événement comme celui-ci... Il est clair néanmoins que la détermination d'une cause n'est pas une condition à l'élaboration de recommandations sur la sécurité<sup>34</sup>.

Ce rôle différent du BSTC suppose également une utilisation différente des informations qu'il recueille. Devant les tribunaux, des règles de droit ont été élaborées en matière de preuves pour protéger des personnes risquant l'emprisonnement, dans les affaires pénales, ou la saisie de biens, dans les affaires civiles. Lorsqu'il s'agit d'enquêtes visant à rehausser la sécurité, c'est-à-dire lorsqu'il n'y va des droits individuels de personne, il faut appliquer un critère plus approprié, qui est celui-ci : l'exploitant ou le directeur raisonnable d'un service de transport va-t-il tenir compte de ces informations pour améliorer la sécurité des trains, des navires, des pipelines ou des avions?

Si l'on applique rigoureusement les règles de la preuve, le public risque de se méfier des enquêtes et des rapports. Si les enquêteurs ont conclu qu'un accident a pu avoir deux ou trois causes, le BSTC ne pourra que nourrir les spéculations en ne parlant pas de ces possibilités<sup>35</sup>.

Dans le même ordre d'idées, nous constatons que l'OACI exige dans son manuel d'investigations techniques sur les accidents d'aviation que l'on examine toutes les hypothèses relatives aux causes des accidents, afin de donner au public l'assurance qu'aucun facteur pertinent n'a été délibérément écarté. Si le Bureau n'expose pas toutes les hypothèses ayant un certain fondement factuel, il court le risque d'amener ses lecteurs à croire qu'il a voulu dissimuler certains faits ou qu'il s'est polarisé sur un seul point de vue.

Nous appuyons la recommandation de M. le juge Moshansky voulant que le Bureau indique dans ses politiques qu'il est prêt à faire des déductions raisonnables à partir des preuves dont il dispose pour formuler ses conclusions<sup>36</sup>.

Nous partageons également cet avis d'un de nos conseillers juridiques :

Loin de penser que les dispositions de la Loi sont contradictoires ou prêtent à confusion, nous estimons que le libellé de l'article 7 exprime de manière adéquate que le rôle du Bureau est de faire enquête, pas de rendre jugement. C'est une distinction qu'il doit être possible de faire comprendre, par un processus d'éducation adapté, aux membres du Bureau, aux enquêteurs, aux observateurs, aux autres participants, aux médias et au grand public, s'il est vrai qu'il puisse actuellement exister une confusion quelconque à ce sujet<sup>37</sup>...

[L'évaluation] doit l'amener [l'investigateur] à formuler un certain nombre d'hypothèses qui peuvent ensuite être analysées et vérifiées en fonction des indices et des témoignages recueillis au cours de l'enquête. Les hypothèses qui ne sont pas confirmées par les indices recueillis au cours des investigations doivent être éliminées et il importe, dans ce cas, 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.

*OACI, Manuel d'investigations techniques sur les accidents d'aviation, Quatrième édition, Doc. 6920-AN/855/4, section 4.3*





## RECOMMANDATIONS

48. 

Comme le but des enquêtes du BSTC est uniquement de faire le point sur les causes et facteurs des accidents et de formuler des recommandations pour rehausser la sécurité, le Bureau ne devrait pas hésiter à tirer de conclusions sur les facteurs pertinents en matière de sécurité et de fiabilité technique. Il ne devrait pas se sentir inhibé à ce sujet par les critères stricts de la preuve en droit pénal ou civil.

49. 

Dans ses conclusions quant aux causes et facteurs, le Bureau devrait veiller à ne pas se limiter à la cause immédiate ou probable. À cette fin, le Bureau devrait révoquer sa décision BST 6.

## Contribution des parties extérieures

**L'** De l'observation à la participation  
 UN DES ASPECTS REMARQUABLES DES ENQUÊTES sur les accidents de transport est que les parties qui en font l'objet contribuent volontairement au processus, ce qui est loin d'être le cas dans les enquêtes pénales ou réglementaires typiques et montre bien que l'objectif fondamental des enquêtes sur les accidents est bien différent. Dans le passé, les juges de l'amirauté faisant enquête sur les sinistres maritimes se fondaient sur le savoir de marins de métier pour obtenir des avis techniques quant aux causes des accidents. Dans l'aviation, on a adopté une procédure différente. Étant donné la complexité technique des avions et le souci des parties concernées de savoir d'urgence ce qui s'est passé, les enquêteurs gouvernementaux ont dès le début sollicité et obtenu la coopération des fabricants et exploitants d'aéronefs. Ce processus, entériné par la *Loi sur le BCEATST*, a été conservé par le BSTC.

La contribution que les parties extérieures peuvent apporter aux enquêtes est reconnue dans la *Loi sur le BCEATST*, celle-ci autorisant le Bureau à désigner les avionneurs et transporteurs comme observateurs. Pour être accepté comme observateur, on doit soit être le représentant accrédité d'un gouvernement étranger ou d'un ministère fédéral, soit être une personne directement intéressée par l'enquête et pouvant contribuer à l'identification des causes et à la recherche de leçons en matière de sécurité<sup>38</sup>. Bien que ce soit le Bureau qui détienne en vertu de la Loi le pouvoir d'octroyer le statut d'observateur, c'est en pratique l'enquêteur en chef (EC) qui prend la décision.

Étant donné la complexité croissante de la technologie, il serait difficile au BSTC d'être toujours complètement prêt à faire face à toute éventualité. Il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'il compte dans son personnel tous les spécialistes voulus dans tous les domaines pertinents, pour tous les modes de transport. Cela étant, comment faire en sorte que le Bureau, à notre époque de compressions budgétaires, ait accès à toutes les compétences et ressources nécessaires? La réponse est claire : en s'adressant au monde des transports lui-même, c'est-à-dire en élargissant la participation de ce dernier aux enquêtes.

Nous nous sommes donc demandés si les procédures établies par le BSTC garantissent le meilleur degré de participation des parties prenantes. Nous croyons que non. Pendant les consultations, on nous

■ ■ ■

Dans cette série de 4 600 appareils, il y a 43 modèles différents. Il ne serait pas possible à l'organisme d'enquête de connaître toutes les différences subtiles entre ces modèles, et on ne peut pas s'y attendre. Dans la plupart des cas, seul le fabricant les connaît.

Consultations, Bell Helicopter  
 Textron, Montréal, 8 juillet 1993.

■ ■ ■

a dit que le BSTC restreint inutilement l'octroi du statut d'observateur à des parties extérieures et fait preuve d'une prudence excessive en matière de participation d'observateurs, même reconnus, aux enquêtes sur le terrain.

Des intervenants ont vivement réclamé la participation pleine et entière des parties concernées aux enquêtes, conformément aux pratiques recommandées à l'annexe 13 de l'OACI et aux pratiques habituelles du National Transportation Safety Board américain<sup>39</sup>. Nous estimons, nous aussi, que ces pratiques contribuent à une tenue d'enquêtes la plus compétente possible, à la production de meilleurs rapports et à la communication aux transporteurs et fabricants de toute l'information pertinente nécessaire pour corriger rapidement les carences en matière de sécurité. Cette forme de participation réduit également la nécessité d'examiner attentivement les projets de rapports du Bureau, ce qui prend beaucoup de temps.

L'idée d'un système d'enquête pleinement participatif n'est pas nouvelle, ni au Canada ni à l'échelle internationale. La commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden avait accepté l'idée d'accorder aux parties intéressées le droit de participer aux équipes d'investigation<sup>40</sup>. M. le juge Moshansky considérait, quant à lui, que les enquêtes les plus efficaces sont celles qui conjuguent les compétences en gestion des enquêteurs aux compétences techniques de l'industrie. La même idée a été exprimée par M. le juge Dubin et par M. Bernard Deschênes<sup>41</sup>.

À l'échelle internationale, les tendances actuelles montrent aussi que le statut de participant à part entière aux enquêtes sur les accidents d'aviation peut offrir beaucoup d'avantages. En fait, les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne fonctionnent de cette manière. De plus, lors d'une réunion récente du Groupe d'enquête sur les accidents, de l'OACI, les participants ont appuyé le principe d'une participation automatique des représentants de l'État de l'exploitant aux enquêtes multinationales<sup>42</sup>. Nous croyons que ces principes valent tout autant pour les enquêtes sur les accidents dans les autres modes<sup>43</sup>.

L'article 23 de la *Loi sur le BCEATST* attribue au Bureau le pouvoir d'établir des lignes directrices sur le degré de participation des observateurs. Hélas, le mot «observateur» a une connotation d'observation passive plutôt que de participation active d'une personne contribuant à l'enquête par ses compétences et son expérience. C'est pourtant ce concept qui est le plus fructueux pour identifier toutes les causes et tous les correctifs.

Sur le plan juridique, rien ne s'oppose à ce que le BSTC traite les observateurs davantage comme des participants. Donner à quelqu'un le statut d'observateur ne lui confère pas le pouvoir d'enquête juridique dont disposent les employés du BSTC. En outre, le Bureau exige déjà des observateurs qu'ils signent une entente par laquelle ils s'engagent à suivre les instructions de l'enquêteur en chef. À notre avis, c'est la contribution attendue de l'observateur qui devrait déterminer les conditions et l'ampleur de sa participation. De manière générale, pour éviter tout risque qu'un observateur tire un avantage indu des informations obtenues pendant l'enquête, ou les utilise

à des fins secondaires, on pourrait exiger un autre engagement en vertu de la Loi actuelle et du Règlement. On trouvera à l'annexe 6 un formulaire d'engagement que nous préconisons.

Une mise garde cependant : si la participation est généralement hautement souhaitable, elle peut aussi avoir des aspects négatifs. Certains spécialistes de la situation qui prévaut aux États-Unis ont exprimé des critiques sur ce qu'ils appellent un climat « d'enquête par négociation ». L'essentiel est donc de trouver un équilibre satisfaisant, ce qui viendra avec l'expérience.

Nous nous sommes sérieusement demandés si l'octroi du statut de participant risquerait d'affecter le caractère confidentiel des preuves recueillies pendant l'enquête. La crainte du Bureau est que l'octroi du statut de participant à part entière, et l'accès aux renseignements, n'empêche les enquêteurs de garantir le secret absolu aux témoins — ce qui pourrait alors, craint-il, entraver l'obtention de tous les renseignements pertinents. En ce sens, le secret des renseignements est considéré comme un outil d'enquête plus important qu'une participation pleine et entière. C'est une erreur car la promesse de protéger les témoignages est largement illusoire dans le contexte actuel. De plus, ce n'est pas la méthode la plus efficace pour trouver la vérité.

Notre recommandation visant à une participation accrue des observateurs est liée à celle que nous formulons sur la modification des règles de confidentialité figurant dans la Loi. Soyons bien clairs : la reconnaissance du statut de participant ne s'accompagne pas automatiquement du droit d'assister aux entrevues avec les témoins. Cela veut dire que les participants auront accès à toutes les preuves recueillies pendant l'enquête, y compris aux déclarations des témoins et aux enregistrements de bord. Les témoins devraient savoir par ailleurs que les informations qu'ils donnent ne serviront pas à des poursuites judiciaires ni à des mesures disciplinaires.

Cela étant, nous estimons que l'article 10 du Règlement de la *Loi sur le BCEATST* est excessivement limitatif. Le degré de participation devrait être une question de politique publique et non pas de réglementation.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'imposer tel ou tel modèle au BSTC. Il convient plutôt de lui laisser le pouvoir de faire son choix parmi toute la gamme de méthodes disponibles, eu égard aux circonstances, de façon à éviter les excès du système américain.

### **L'équité envers les parties intéressées**

La coopération a toujours été la pierre angulaire des enquêtes sur les accidents d'aviation. Cela commence avec l'enquête elle-même et va jusqu'à l'élaboration des rapports. Méthode de travail d'abord informelle, puis reconnue dans la *Loi sur le BCSA*, elle permet aux personnes directement intéressées par les conclusions d'exprimer leurs commentaires avant la rédaction finale des rapports. Étant donné l'acceptation traditionnelle de ce processus, il est remarquable que le législateur ait jugé bon

d'inclure dans la *Loi sur le BCEATST* une procédure détaillée à son sujet. Normalement, pensons-nous, la loi sert à exprimer l'objectif visé, pas à en préciser les méthodes.

Par le passé, le droit accordait aux gens participant à des audiences de type judiciaire la protection complète de tous leurs droits en matière de procédure, mais elle offrait peu de protection devant les autres types d'organes gouvernementaux de décision. C'était la règle du tout ou rien. Dans les années 1980, le législateur canadien a commencé à reconnaître que les gens touchés par les décisions de l'État méritent une certaine forme de protection procédurale, mais sans aller jusqu'à leur accorder tous les droits des parties à un procès<sup>44</sup>. Aujourd'hui, les personnes pouvant être touchées par les conclusions d'un organisme public comme le BSTC ont le droit de savoir quelles sont les conclusions proposées et d'y répondre. Les tribunaux accordent cependant beaucoup de souplesse aux organismes publics pour élaborer les systèmes nécessaires à la protection de ce droit.

Ce concept juridique «d'équité» est reconnu dans la *Loi sur le BCEATST*, qui exige que le Bureau adresse ses projets de rapports à tous ceux «qu'il estime directement intéressés par ses conclusions»<sup>45</sup> — en d'autres mots, aux parties intéressées (PI). Le Bureau est par ailleurs obligé de tenir compte des réponses des PI à ses projets de rapports et de leur communiquer sa réaction à leurs réponses.

Sur le plan pratique, le Bureau a créé un comité d'examen initial de deux membres, chargé d'adresser les projets de rapports aux PI. Par contre, c'est le personnel du BSTC qui communique avec les PI et qui prépare les réponses du Bureau. Selon la procédure établie par ce dernier, la réponse du personnel doit être préparée et envoyée aux PI avant que le Bureau n'examine le projet de rapport final. Bien que la Loi autorise expressément le Bureau à tenir des audiences pour permettre aux PI d'exposer leur opinion, celui-ci s'en est toujours tenu jusqu'à présent à des communications écrites.

Peu de dispositions de la Loi ont autant retenu l'attention et suscité de commentaires que celle-ci. Le personnel du Bureau nous a dit que le processus est trop

■ ■ ■  
Je n'admets pas qu'on ne me donne que 30 jours pour répondre à un rapport vieux de deux ou trois ans.

Répondant à une enquête, cité dans l'étude de *Marinex Consulting Ltd.*  
■ ■ ■

lourd. Des PI ont exprimé leur frustration de ne pas avoir eu de véritable possibilité d'exposer leurs préoccupations au Bureau lui-même. Certaines PI nous ont dit qu'elles n'avaient eu aucune communication du Bureau pendant des mois, voire des années, puis qu'on leur avait soudainement donné 30 jours pour réagir à un projet de rapport. Selon des spécialistes internes et des PI

externes, il serait beaucoup plus facile de permettre aux PI de donner leur avis sur des questions techniques et sur des accidents lors d'une audience permettant des échanges de vues plutôt que par un échange de lettres. Ce genre de processus

est potentiellement aliénant et plus susceptible de provoquer des réactions hostiles. Comme l'a dit un membre de l'industrie : « Essayez donc, vous, de décrire brièvement le fonctionnement d'une turbine! »

Nous avons comparé la procédure du BSTC à celle du NTSB américain. Contrairement au BSTC, l'organisme américain fait largement participer les observateurs aux enquêtes sur le terrain et aux analyses. Il tient des audiences publiques dites « ensoleillées » où ses conclusions sont exposées et vigoureusement débattues avec le personnel.

La comparaison a fait ressortir notre crainte que l'avantage éventuel du système des observateurs et des PI, qui est de permettre la recherche de toutes les causes et de tous les correctifs dans un esprit de coopération et sans essayer de désigner des fautifs, soit perdu dans l'approche canadienne. Nous sommes d'accord avec les intervenants qui nous ont dit que, dans le système canadien, le BSTC se pose en adversaire d'observateurs et de PI qui doutent sérieusement que leur expérience et leur opinion soient vraiment prises en considération.

En outre, le processus bureaucratique adopté pour obtenir la contribution des PI est le moins fructueux possible, mais le plus long. Le double examen, par le CRI et le personnel, fait perdre beaucoup de temps. À notre avis, un processus pleinement participatif donnerait plus de chances à toutes les parties de s'entendre sur les faits importants dès le début de l'enquête.

Nous ne considérons pas que l'article 24 de la *Loi sur le BCEATST* oblige le Bureau à examiner les projets de rapports avant de les adresser aux PI. Sur le plan juridique, l'article 27 donne incontestablement au Bureau le pouvoir de déléguer cette fonction au personnel, étant donné que les projets de rapports envoyés aux PI ne contiennent pas d'ébauches de recommandations. Sur le plan pratique, les PI connaissent assez bien leur domaine pour comprendre que les projets de rapports ne sont pas des produits à part entière du Bureau et que formuler des commentaires au sujet d'un projet de rapport ne constitue aucunement une critique du Bureau lui-même. Nous sommes convaincus que les PI préféreraient recevoir plus rapidement les projets de rapports, sans attendre qu'ils aient été examinés par le CRI. Un projet de rapport envoyé à une PI pour obtenir ses commentaires n'est pas moins « le rapport du Bureau » parce que c'est le personnel qui l'a envoyé en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués. Nous concluons que l'étape de l'examen par le CRI n'est pas requise sur le plan juridique et qu'elle n'ajoute rien de vraiment utile aux produits du Bureau.

Nos consultations et recherches ont révélé que l'idée d'étendre la participation des PI à l'élaboration des rapports recueille des appuis considérables. Cela renforce notre opinion que des échanges de vues et d'informations francs et ouverts entre les parties intéressées sont le meilleur moyen de parvenir constamment à des conclusions et analyses de qualité. La plupart des parties, comme les exploitants ou les fabricants, qui sont directement intéressées par les enquêtes sur les accidents, ont

[Nous avons également insisté... pour que] le processus d'enquête sur les accidents de transport soit plus ouvert. Ainsi, les parties ayant un intérêt direct dans les causes et les conséquences d'un accident seront invitées à participer aux enquêtes. Elles pourront y déléguer des représentants et le Bureau leur transmettra les projets de rapport.

*L'honorable Benoît Bouchard,  
ministre des Transports,  
Débats de la Chambre des  
communes, 17 avril 1989.*

des ressources, un savoir-faire et des connaissances précieux. Plusieurs organismes travaillant ensemble auront de meilleurs résultats qu'un organisme travaillant tout seul.

Nous avons déjà vu que le temps et les ressources consacrés à l'examen des projets de rapports sont excessifs eu égard aux résultats. Il manque au BSTC une procédure permettant aux parties de procéder, entre elles et avec le Bureau, à des échanges de vues sur la preuve et sur son analyse, à l'étape de la recherche des indices. Le Bureau procède seul à la recherche des indices, sans devoir tenir d'audiences sur les informations qui lui sont communiquées.

Les parties intéressées sont complètement isolées quand elle veulent formuler

des remarques sur les projets de rapports, ce qui ne leur permet pas de savoir ce qu'ont dit d'autres PI. Si l'une d'elles constate des erreurs factuelles ou analytiques fondamentales dans le projet, seul le Bureau en est informé, alors que les autres PI continuent de travailler sur un projet entaché d'erreurs. Il est pourtant clair à nos yeux que ni la Loi ni le principe d'équité n'exigent un processus d'examen aussi complexe et fragmenté. Si l'on veut que les PI contribuent à l'établissement de toute la vérité, leur participation doit se faire dans un processus conjoint, ouvert et consultatif.

Nous pensons qu'un mécanisme d'examen s'impose pour garantir le respect du principe d'équité dans les procédures, mais il n'a pas à être aussi formel ni aussi long. Si la participation aux enquêtes était plus large, la plupart des divergences pourraient être aplanies avant la rédaction du rapport. De cette manière, l'examen par le Bureau de l'ébauche finale du rapport ne devrait prendre qu'un minimum de temps. Dans certains cas, il pourrait se faire par téléconférence ou au moyen d'audiences sommaires du Bureau dans les régions. Comme dans le cas des observations écrites des PI, le Bureau devrait préparer un compte rendu des commentaires issus des audiences publiques. Étant donné la souplesse que les tribunaux ont accordée aux organismes gouvernementaux pour assurer le respect de «l'équité», nous croyons que la Loi sur le BCEATST n'exige pas la procédure formelle qui a été établie avec la production de réponses écrites<sup>46</sup>.

Le Bureau pourrait faire beaucoup pour rationaliser le processus des PI sans que la Loi ne soit modifiée. Il ne devrait pas considérer ce processus comme un fardeau mais plutôt comme une occasion de tirer parti de l'expertise du monde des transports. Cela lui permettrait de rehausser sa crédibilité et son image dans ce dernier.

Parmi les personnes qui devraient avoir le droit de participer au processus d'enquête du Bureau, il devrait y avoir non seulement les observateurs mais aussi les personnes directement intéressées par le rapport mais n'ayant pas les connaissances techniques requises pour obtenir le statut d'observateur.

M. le juge Moshanky avait recommandé que l'on modifie la *Loi sur le BCEATST* pour donner aux participants le droit d'adresser des mémoires au Bureau, et au PI celui d'adresser une requête au Bureau pour qu'il réexamine ses conclusions dans certains cas<sup>47</sup>. Les méthodes que nous recommandons pour étendre le rôle des participants et pour permettre aux enquêteurs de terrain de participer à l'examen de la version finale des rapports du Bureau devraient réduire la fréquence de telles requêtes. Cependant, le droit de formuler de telles requêtes serait important pour asseoir la crédibilité du BSTC.



## RECOMMANDATIONS

50. 

Le Bureau devrait adopter une politique fixant des critères de participation élargie des observateurs aux enquêtes.

51. 

Le BSTC devrait modifier son Règlement pour pouvoir appliquer avec souplesse les critères formulés dans sa politique au sujet de l'ampleur de la participation des observateurs aux enquêtes.

52. 

Les membres du Bureau devraient élaborer, à l'intention des enquêteurs en chef, des lignes directrices concernant diverses formes de participation des observateurs aux enquêtes. Il pourrait notamment s'agir :

- a) de définir éventuellement le rôle des représentants accrédités des gouvernements étrangers;
- b) de permettre aux observateurs, selon leur expertise, d'aider l'enquêteur en chef sur divers aspects de son travail, par exemple, sur l'évaluation des facteurs humains, l'analyse des procédures d'exploitation ou l'examen des méthodes de gestion de l'exploitant; et
- c) d'effectuer des essais ou des simulations sous la supervision du BSTC.



53. 

Le Bureau devrait démanteler sans tarder le Comité d'examen initial et adresser au personnel du BSTC un instrument de délégation sur l'envoi des projets de rapports aux parties intéressées.

54. 

Les membres du Bureau devraient énoncer dans des lignes directrices les critères et procédures de tenue d'audiences avec les PI quand cela se justifie.

## Protection des renseignements

**N**OUS ESTIMONS QUE, si les renseignements sont « confidentiels », le récipiendaire a pour responsabilité de s'assurer qu'ils ne fassent pas l'objet d'une diffusion générale et que, si les renseignements sont « protégés », la personne les ayant fournis est en droit de s'attendre à ce qu'ils ne soient pas utilisés de manière à lui nuire.

### Les règles actuelles

Nous avons vu que les enquêtes sur les accidents diffèrent des autres types d'enquêtes gouvernementales, essentiellement parce que les parties en faisant l'objet ont intérêt à y collaborer. La principale raison des enquêtes sur les accidents est d'identifier les carences en matière de sécurité, pour les corriger. Étant donné que celles-ci sont souvent reliées à des défaillances humaines, il peut y avoir certaines tensions entre la nécessité d'aller au fond des choses pour éviter d'autres dangers et la crainte des personnes concernées d'être tenues responsables si elles révèlent des faits portant à conclure à des erreurs de leur part.

Dans la *Loi sur le BCEATST*, le législateur a tenté de réduire ces tensions, de deux manières. Premièrement, en indiquant clairement que les conclusions du Bureau ne doivent pas être interprétées comme une détermination de responsabilités civiles ou pénales. Deuxièmement, en établissant un ensemble complexe de règles sur l'utilisation, par le BSTC ou par d'autres, des informations recueillies par le Bureau.

La plupart des organismes d'enquête, y compris les tribunaux, se satisfont de règles générales sur l'utilisation des renseignements. La *Loi sur le BCEATST* se distingue par le traitement détaillé et différent qu'elle prévoit pour diverses catégories de renseignements. Bien que les enquêteurs du BSTC aient pour instruction de dire aux témoins que leurs déclarations ne seront utilisées que conformément à ce qui est permis par la Loi, il y a en réalité peu de confidentialité ou de protection des renseignements.

Par exemple, la Loi interdit au Bureau de divulguer les parties d'un enregistrement de bord, effectué par exemple au moyen d'un enregistreur de conversations dans le poste de pilotage, qui ne sont pas reliées à la sécurité. Elle l'oblige cependant à divulguer tout l'enregistrement à la police armée d'un mandat de perquisition, aux coroners qui demandent à y avoir accès, aux enquêteurs militaires et à l'observateur du ministère des Transports.

Bien qu'il n'existe aucune règle explicite interdisant la divulgation des enregistrements contrôle des stations au sol<sup>48</sup>, le BSTC est tenu de les divulguer aussi à la police, aux coroners et aux enquêteurs militaires. À la lecture de la Loi, on ne peut déterminer clairement si un message radio émanant d'un navire, d'une locomotive ou d'un avion serait régi par les règles rigoureuses relatives aux enregistrements à

bord ou par celles, qui le sont moins, concernant les enregistrements contrôle des stations au sol.

En ce qui concerne les déclarations des témoins, bien qu'elles soient explicitement protégées par la Loi, le Bureau doit aussi les communiquer à l'observateur du ministre des Transports, à la police ou aux enquêteurs militaires. De plus, même la protection prévue par la Loi est sujette au droit général des coroners et des tribunaux d'ordonner la production des déclarations d'un témoin si «dans les circonstances de l'espèce... l'intérêt public d'une bonne administration de la justice a prépondérance sur la protection conférée à la déclaration»<sup>49</sup>. Bien que les tribunaux aient jusqu'à présent hésité à donner de tels ordres si la personne est disponible pour être convoquée à la barre des témoins<sup>50</sup>, l'assouplissement récent par la Cour suprême du Canada des règles de la preuve qui interdisaient l'acceptation de l'ouï-dire risque d'amener les tribunaux à ordonner plus souvent à l'avenir la production des déclarations des témoins du BSTC<sup>51</sup>. Si les règles actuelles de la Loi ne sont pas modifiées, les enquêteurs du BSTC risquent de constater que les témoins refusent de plus en plus de dire toute la vérité si le monde des transports pense que les tribunaux ordonneront de toute façon la divulgation des témoignages. Voilà une raison cruciale de repenser ces règles.

Les règles de la *Loi sur le BCEATST* au sujet de la protection et de la confidentialité des renseignements ne se justifient que si elles sont nécessaires pour protéger les droits des particuliers ou pour améliorer les enquêtes sur les accidents et le système de renforcement de la sécurité. Les témoins jouissent déjà d'une protection considérable en vertu des règles générales de droit et de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>52</sup>. Les règles spéciales énoncées dans la *Loi sur le BCEATST* sont le résultat de perceptions et de compromis politiques, et elles reposent sur l'idée qu'une certaine forme de protection est nécessaire pour permettre aux enquêteurs d'obtenir toute la vérité. Nos recherches et consultations nous portent à conclure que les dispositions de la Loi en matière de confidentialité et de protection des renseignements sont illusoire et ajoutent peu de valeur, voire aucune, aux enquêtes et rapports finaux du BSTC. Considérant le peu de valeur de ces règles pour le Bureau et pour le monde des transports, le prix payé, sur le plan de la complexité et de l'incertitude du système, pour les maintenir est trop élevé<sup>53</sup>.

Si le but est d'obtenir toute la vérité une fois un accident rapporté, alors il sera le mieux servi par les règles générales de protection que nous recommandons. Si, par contre, le but est de sensibiliser l'organisme à des lacunes cachées sur le plan de la sécurité, alors la solution réside dans un système de rapport confidentiel ou «anonyme».

Nous nous sommes laissés dire que la plupart des témoins sont plus que disposés à dire toute la vérité aux enquêteurs tout de suite après un accident, car c'est là un mécanisme permettant de faire face à des souvenirs traumatisants. Bien que le siège social du BSTC donne des instructions aux enquêteurs sur ce qu'ils doivent dire aux témoins, nos consultations ont révélé que les pratiques varient considérablement,

sur le terrain, entre les régions et entre les modes de transport. Il nous semble d'ailleurs anormal que l'on veuille inciter les gens à dire la vérité en leur promettant le secret. De plus, il est fondamentalement injuste et trompeur de leur dire que leurs déclarations resteront secrètes alors qu'en réalité toute partie pertinente de leurs déclarations finira par sortir<sup>54</sup>.

Soulignons par ailleurs que nos consultations auprès du National Transportation Safety Board (NTSB) américain et l'Australian Bureau of Accident Investigation nous ont montré que ces organismes réussissent à obtenir facilement des informations de témoins vivant dans des sociétés semblables à la nôtre. Ces organismes n'ont pas besoin de mesures spécifiques pour protéger les témoins participant aux enquêtes sur les accidents. Nous avons été frappés d'entendre l'enquêteur en chef d'une compagnie d'assurance de l'aviation, ayant une expérience internationale, et des enquêteurs maritimes ne bénéficiant pas de telles dispositions de protection des renseignements, nous dire qu'il est très rare de ne pas arriver à faire dire toute la vérité aux témoins.

Ce n'est pas en enfermant les renseignements dans le carcan du secret qu'on renforcera la sécurité. Les transporteurs devraient avoir librement accès aux informations relatives aux accidents, de façon à améliorer leurs systèmes de gestion et la formation de leurs équipages. De même, les bureaux d'étude et les constructeurs devraient y avoir accès pour l'évaluation des études et l'ingénierie des systèmes. L'utilisation rapide de renseignements susceptibles d'améliorer la sécurité risque d'être freinée si ceux-ci sont détournés vers des poursuites judiciaires plutôt que vers le processus de gestion et de génie. Les organismes canadiens d'exécution des lois, les organismes de réglementation des transports et les plaideurs privés ont largement assez de moyens pour obtenir des informations répondant à leurs besoins particuliers sans qu'il faille en plus prévoir des exceptions aux règles de «protection» fixées dans la Loi.

Est-il d'ailleurs vraiment nécessaire de prévoir une protection autre que celle qui est garantie par la *Charte des droits* et par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? Le but des systèmes d'enquête est d'accroître la sécurité, pas de subventionner la collecte de renseignements par des plaideurs aux frais du public. Et les activités d'exécution des lois par la police et les organismes de réglementation des transports ne devraient pas non plus être subventionnées par le BSTC.

Même si les tribunaux préfèrent en général entendre des témoignages plutôt que de devoir s'appuyer, pour la preuve, sur des rapports d'enquête, il y a eu des cas où des rapports du BSTC ont été admis en tant qu'éléments de preuve<sup>55</sup>. Nous ne croyons pas que ce soit approprié. En effet, le Bureau ne devrait pas limiter l'examen aux seuls éléments qui répondent aux critères stricts de la preuve en droit. Le Bureau et les tribunaux ont des responsabilités différentes. Si les observateurs et les PI craignent qu'un rapport du BSTC soit utilisé contre eux dans des poursuites subséquentes, ils seront peut-être tentés d'abuser des processus de participation dans

le but d'omettre des faits ou de détourner la responsabilité, ce qui serait contraire au processus d'enquête et de rapport souhaité, processus dans le cadre duquel ils chercheraient à collaborer dans le but de découvrir et de cerner tous les facteurs ayant causé l'accident concerné ou y ayant contribué. Nous appuyons fermement l'article 33 de la Loi qui garantit que les membres du personnel du BSTC ne serviront pas d'experts pour le compte de plaideurs.

### Une solution réaliste

En proposant une autre solution, nous n'abandonnons pas vraiment le système de protection actuel étant donné que ses multiples exceptions le rendent de toute façon largement illusoire. L'enquêteur de terrain qui a reçu une bonne formation peut facilement gagner la confiance des témoins s'il comprend leur environnement de travail. C'est là une méthode beaucoup plus efficace de recherche de la vérité que la construction d'un labyrinthe de règles se chevauchant et truffées d'exceptions. La protection juridique importante qui est due aux témoins ne doit pas être destinée à tenir leurs déclarations secrètes (et donc moins utiles pour tirer des leçons en matière de sécurité), mais à empêcher que les informations qu'ils révèlent ne soient utilisées contre eux ou contre leur employeur. La solution est donc de les protéger vraiment à cet égard, pas d'imposer le secret absolu.

Nous avons recueilli un nombre considérable de témoignages sur la confidentialité des enregistrements de bord. Nous comprenons bien que le recours aux enregistreurs de communications dans le poste de pilotage reposait à l'origine sur ce qui était au fond un contrat social entre les équipages et leurs employeurs et organismes de réglementation, mais l'octroi de ce droit était une concession extraordinaire qu'il ne faudrait surtout pas étendre<sup>56</sup>. L'octroi de droits spéciaux à des groupes distincts fait actuellement l'objet d'une révision en vertu des articles 7 et 15 de la *Charte*. Si les équipages réclament une protection absolue, ils risquent de la perdre complètement.

La loi américaine correspondante, la *Independent Safety Board Act of 1974*, contient à notre avis un dispositif plus approprié et plus acceptable sur l'utilisation des enregistrements de bord que l'article 28 de notre *Loi sur le BCEATST*. En vertu de la loi américaine, le NTSB est tenu de publier la transcription des enregistrements de communications dans les postes de pilotage après en avoir extrait les parties qui ne sont pas pertinentes.

En vertu de ce système, par exemple, les instructeurs de vol des transporteurs ou le BSTC pourraient utiliser des extraits d'enregistrements de bord pour mettre l'accent sur certaines questions de sécurité. Ces enregistrements ne pourraient cependant toujours pas être utilisés à des fins de poursuites ou de réglementation, sauf sur décision contraire d'un tribunal ou d'un coroner. Étant donné qu'un enregistrement de bord peut parfois être la seule source de preuves pertinentes pour des

plaidiers, il serait justifié de prévoir une exception limitée à l'interdiction générale d'utilisation «secondaire» des informations du BSTC.

Des préoccupations ont été exprimées devant nous au sujet des effets éventuellement dommageables pour les particuliers de la divulgation prématurée d'informations incomplètes pendant les enquêtes du BSTC. Il est évidemment peu souhaitable qu'une enquête soit entravée par des spéculations ou des rumeurs fondées sur des informations incomplètes. Il serait donc utile d'appliquer au processus d'enquête une règle générale de confidentialité des renseignements, mais nous tenons à souligner que cette confidentialité n'aura de valeur que si l'on accélère considérablement la publication des rapports.

Il est tout à fait concevable que les enquêtes sur les accidents ou des rapports volontaires révèlent la preuve d'activités criminelles ou de dangers publics imminents dont risquent de souffrir des personnes innocentes si l'on ne prend aucune mesure immédiate. Il existe cependant actuellement des procédures officieuses et informelles pour alerter les autorités à ce sujet. La confidentialité des renseignements doit être évaluée par rapport aux risques qui en résultent pour la vie de personnes innocentes. Nous sommes prêts à appuyer une exception pour les cas pouvant présenter un «danger clair et immédiat».

La possibilité que des personnes faisant l'objet de poursuites pénales obtiennent la suspension d'enquêtes publiques<sup>57</sup> risque de mettre sérieusement en cause le processus d'enquête du Bureau. Les vifs débats qui ont entouré la suspension de l'enquête sur la mine Westray montrent qu'il est souhaitable de changer d'optique. À notre avis, le public jugerait plus acceptable d'accorder l'immunité aux témoins pour permettre à l'enquête d'aller de l'avant que de devoir attendre l'aboutissement de poursuites pénales dans le labyrinthe judiciaire. Cette proposition ne donnerait les résultats attendus que si elle était jugée conforme à la *Charte*.

Le pendant des droits individuels est le droit du public à une meilleure sécurité des transports et de savoir comment la vie des citoyens est affectée. En assujettissant le BSTC aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le législateur a reconnu la légitimité de cet intérêt<sup>58</sup>. La *Loi sur l'accès à l'information* a déjà été invoquée pour obtenir des renseignements du BSTC avant la publication de ses rapports finaux.

Étant donné la quantité de renseignements externes qui sont communiqués au BSTC, on peut penser que son président sera probablement appelé à faire des choix en vertu du paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Bureau devrait être prêt à justifier tout refus de divulgation de renseignements en cas de contestation en vertu de cette loi.

■ ■ ■  
RECOMMANDATIONS

55. 

- a) À titre de principes généraux :
- i) les dispositions actuelles de la *Loi sur le BCEATST* octroyant des degrés différents de protection à des catégories différentes de renseignements obtenus par le BSTC devraient être cohérentes; et
  - ii) les dispositions actuelles de la *Loi sur le BCEATST* garantissant la protection de diverses catégories de renseignements devraient être remplacées, sous réserve des deux exceptions mentionnées aux recommandations 56 et 57, par la règle générale que les renseignements communiqués au BSTC sont publics mais ne peuvent être utilisés contre les personnes qui les ont donnés ou contre leurs employeurs dans des poursuites pénales, civiles ou réglementaires.
- b) Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* et des modifications corrélatives à la *Loi sur l'accès à l'information* pour :
- i) remplacer les dispositions de protection et les exceptions des articles 28, 29 et 30 par une disposition générale établissant que les informations, autres que des preuves matérielles, obtenues par le BSTC ne seront utilisées que dans le but de renforcer la sécurité des transports;
  - ii) affirmer que ces informations ne seront utilisées par aucune personne ni autorité dans le but de déterminer des responsabilités pénales ou civiles ou l'accès à quelque droit, intérêt ou permis d'exploitation;
  - iii) affirmer qu'aucun rapport ne pourra être utilisé pour l'un quelconque des objectifs mentionnés à l'alinéa ii) ci-dessus;
  - iv) affirmer que tout avis de sécurité, lettre d'information sur la sécurité, avis de danger ou autre publication du BSTC ne peut être utilisé pour aucune des fins mentionnées à l'alinéa ii) ci-dessus; et
  - v) permettre l'utilisation de tels renseignements dans le cadre de poursuites intentées en vertu de l'article 35 de la *Loi sur le BCEATST*.

56. 

Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à l'article 28 de la *Loi sur le BCEATST* et des modifications corrélatives à *Loi sur l'accès à l'information* pour prévoir que :

- a) le Bureau, à la conclusion d'une enquête, ou l'agent d'enquête, dans le cas d'une enquête publique, divulguera à la population les parties des enregistrements de bord qui sont pertinentes pour renforcer la sécurité des transports;
- b) les parties restantes des enregistrements de bord seront gardées confidentielles par le BSTC, et celui-ci ne sera pas obligé de les produire en preuve sauf sur ordre d'un coroner ou d'une cour de juridiction compétente, sur avis adressé au BSTC;
- c) le coroner ou la cour de juridiction compétente n'ordonnera pas la divulgation des parties confidentielles des enregistrements de bord, et une cour n'autorisera pas l'utilisation dans une procédure judiciaire d'une partie quelconque d'un enregistrement de bord sans avoir établi, suite à une audience à huis clos, que la divulgation de toute partie confidentielle est nécessaire dans l'intérêt de la justice.

57. 

Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* et des modifications corrélatives à *Loi sur l'accès à l'information* pour prévoir que le BSTC et les participants garderont confidentiels tous les renseignements obtenus au cours d'une enquête, et ce jusqu'à la conclusion de l'enquête ou jusqu'à ce qu'ils aient été fournis en témoignage lors d'une enquête publique du BSTC. Ces modifications devraient confirmer que le Bureau ou un participant peut utiliser ces renseignements à n'importe quel moment dans le but de publier un avis de danger ou de corriger une carence en matière de sécurité.

58. 

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

- a) autoriser le président ou son délégué à divulguer à n'importe quelle autorité gouvernementale du Canada ou d'une province n'importe quel type de renseignement obtenu par le BSTC, à n'importe quel moment où les circonstances l'exigent parce qu'il y va d'un danger immédiat à la vie ou pour la sécurité publique; et pour
- b) décharger le président ou son délégué de toute responsabilité pour les mesures prises de bonne foi en vertu de cet article.



59. 

Le président du Conseil privé devrait proposer une modification à la *Loi sur le BCEATST* pour que, dans le cadre d'une investigation ou d'une enquête publique, le Bureau ou un agent d'enquête ait le pouvoir, s'il a la conviction que cela contribuera à renforcer la sécurité, d'octroyer l'immunité à un témoin contre toute poursuite civile, pénale ou réglementaire résultant de l'événement faisant l'objet de l'enquête, sauf dans le cas de poursuites concernant :

- a) les infractions définies à l'article 35 de la *Loi sur le BCEATST*, et
- b) des infractions au *Code criminel* contre l'administration de la justice.

60. 

Le président du Bureau devrait élaborer des lignes directrices sur l'exercice de son pouvoir de divulgation en vertu du paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le but de ces lignes directrices serait d'aider le président et le Bureau à démontrer que leur divulgation de renseignements est conforme aux objectifs de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur le BCEATST* pour renforcer la sécurité publique. Ces lignes directrices devraient être révisées à intervalles réguliers.

## Pouvoirs d'enquête

**S**UITE À NOTRE EXAMEN, nous estimons que les pouvoirs d'enquête du BSTC sont à la fois adéquats, eu égard aux objectifs du Bureau, et conformes aux dispositions de l'article 8 de la *Charte* régissant les pouvoirs de perquisition et de saisie. Le caractère intrusif de ces pouvoirs devrait être envisagé dans le contexte du mandat restreint de l'organisme de faire enquête et de formuler des recommandations. Cela dit, le pouvoir du BSTC d'ordonner la production de renseignements médicaux fait entrer en jeu les dispositions de la *Charte*.

Les enquêteurs du BSTC peuvent obliger des médecins à divulguer des dossiers médicaux, et ils peuvent obliger des personnes à se soumettre à des examens médicaux non effractifs. Les résultats de ces examens constituent des renseignements protégés, mais pas les antécédents médicaux<sup>59</sup>. À notre avis, ces deux sources d'informations médicales devraient être régies par les mêmes règles de confidentialité.

Bien que le législateur ait choisi de limiter les pouvoirs du Bureau à des examens médicaux non effractifs, d'aucuns estiment que des tests effractifs sont cruciaux pour permettre au BSTC de savoir avec exactitude si un amoindrissement de facultés dû à la consommation de substances a pu contribuer à l'accident.

Même si le NTSB américain peut obtenir des échantillons d'urine pour des analyses de sécurité<sup>60</sup>, le recours éventuel à de telles procédures devrait faire l'objet d'une sérieuse réflexion au Canada. Étant donné que la *Charte* garantit en général le respect de la vie privée<sup>61</sup>, il importe de trouver cet équilibre délicat entre la confiance du public en matière de sécurité des transports et les droits des particuliers.

Nous savons que Transports Canada et l'industrie dressent actuellement des plans pour appliquer des tests de toxicomanie. Évidemment, tout système de tests auquel participe l'organisme de réglementation sera influencé par le devoir de ce dernier de faire respecter ses normes de sécurité. Bien que le BSTC n'ait aucun pouvoir d'exécution des lois, la vie privée est une notion tellement importante en droit canadien qu'il sera peut-être nécessaire d'établir des règles distinctes de confidentialité si l'on décide d'octroyer au Bureau le pouvoir d'exiger des tests effractifs de toxicomanie.

L'évolution de la médecine judiciaire et la tendance à réduire les équipages dans tous les modes de transport permettent de penser que l'abus de substances aura de plus en plus d'importance en matière de sécurité des transports. Le BSTC ne devrait pas attendre d'être confronté à un accident grave menant à des allégations de toxicomanie pour réfléchir à sa réponse à ce genre de question et pour déterminer si d'autres modifications législatives seront nécessaires.

## Du prototype au modèle achevé

C'EST AU CHAPITRE DE LEUR INCIDENCE sur les membres du BSTC qu'apparaît l'importance des principes qui fondent la Loi. Les trois premières années d'activité du Bureau ont été caractérisées par la passivité de ses membres et par la distance qu'ils ont maintenue à l'égard de son personnel.

Selon les membres du Bureau, cela s'explique par leur interprétation du paragraphe 10(2) de la Loi, qui attribue aux directeurs d'enquête la «compétence exclusive» de diriger les enquêtes.

Notre examen nous oblige à conclure, à regret, que la passivité des membres du Bureau a entamé l'aptitude de celui-ci à rendre des services de valeur, eu égard aux ressources utilisées. Ce Bureau, doté de membres compétents et jouissant d'une longue expérience des transports, a beaucoup à offrir.

On doit donc inévitablement se poser la question suivante : avons-nous en fait besoin d'un Bureau? Au Royaume-Uni, le *Air Accident Investigation Board* est un organisme purement bureaucratique qui relève d'un ministre, et cela ne l'empêche pas de jouir d'une des meilleures réputations au monde.

Le Bureau canadien est cependant modelé sur son homologue américain, dont deux des caractéristiques les plus importantes sont l'indépendance par rapport aux organismes de réglementation et l'établissement de relations ouvertes et consultatives avec les parties intéressées. Au Canada, le processus a été délibérément conçu pour offrir aux parties intéressées la possibilité d'exposer leur point de vue au Bureau afin que celui-ci puisse en tenir compte parallèlement à celui des enquêteurs. Il est essentiel d'avoir un Bureau pour cela.

Nous nous demandons par ailleurs si un organisme purement bureaucratique peut conserver à terme une image d'indépendance par rapport au reste de la fonction publique. Un bureau dont les membres sont nommés pour une période fixe est par définition indépendant du «système».

Comme nous l'avons déjà souligné, la Loi a été élaborée dans le climat de tension provoqué par la détérioration du BCSA. Le législateur a créé un organisme unique à partir de quatre organismes clairement différents, reflétant chacun des technologies et cultures différentes du monde des transports. Nous l'avons vu, le Bureau actuel reste fortement axé sur l'aviation, si l'on en juge d'après son personnel, ses dépenses, sa charge de travail et sa production.

Il faudra que l'organisme continue d'évoluer au cours des années à venir. Une partie du prix de l'indépendance est que les orientations ne peuvent venir de l'extérieur. Autrement dit, il appartient à ceux et celles qui font partie de l'organisme de continuer à bâtir sur les fondations existantes. Cela exigera un leadership dynamique de la part du Bureau, dont la loyauté collective transcende les modes de transport.



## Le Bureau et la Loi

C'est la crise de confiance envers le BCSA qui a conduit le législateur à fixer en détail la structure hiérarchique interne du Bureau, et les relations de celui-ci avec son personnel. Dans l'espoir d'éviter d'autres controverses comme celle de Gander, le législateur a pris la décision inhabituelle d'octroyer aux directeurs d'enquête le contrôle « exclusif » de celles-ci<sup>62</sup>. Il a cependant eu la prudence d'équilibrer ce pouvoir « exclusif » en confiant au président le contrôle exclusif du personnel et des budgets<sup>63</sup>, en donnant au Bureau le droit de demander des enquêtes complémentaires<sup>64</sup>, et en exigeant du Bureau qu'il adopte des politiques sur les catégories d'accidents devant faire l'objet d'enquêtes et sur la conduite même de celles-ci<sup>65</sup>. Il a, enfin, exigé que ces politiques du Bureau soient mises à la disposition du public, son objectif étant dans ce cas de donner au monde des transports l'assurance que les enquêtes seraient exécutées en fonction de procédures ouvertes et compréhensibles — mécanisme important pour asseoir la crédibilité publique du Bureau.

Deux catégories distinctes de politiques sont explicitement mentionnées à l'article 8. La première concerne la classification des accidents; la deuxième, la conduite des enquêtes. En juillet 1990, le Bureau approuvait le concept du Système de classification des événements et des interventions (SCÉI)<sup>66</sup>, dont nous avons déjà analysé les mérites.

Nous n'avons par contre pas trouvé grand-chose sur les politiques relatives aux enquêtes, et il est évident à nos yeux que ce qui existe dans ce domaine n'est pas facilement accessible au public<sup>67</sup>. Le Bureau prétend que ses politiques sont exposées en détail dans le Procès-verbal de ses réunions et dans ses Rapports de décision. Si l'on excepte les documents relatifs à l'adoption expresse de son Règlement, ces sources ne révèlent que trois exemples de politiques touchant la conduite des enquêtes<sup>68</sup>.

Nous constatons que le Bureau a formulé certaines politiques sur l'octroi d'un statut d'observateur, sur la collaboration avec d'autres organismes pendant les enquêtes sur le terrain, et sur les communications avec les médias sur les lieux des accidents. En outre, il travaille actuellement sur un document de réflexion concernant les enquêtes publiques. Cela dit, toutes les politiques adoptées jusqu'à présent sont purement opérationnelles et sont éparpillées dans les Rapports de décision et les procès-verbaux du Bureau, documents qui ne sont au demeurant pas facilement accessibles au public, c'est le moins que l'on puisse dire. En outre, répétons-le, ces politiques portent sur l'efficacité à court terme plutôt que sur l'efficacité à long terme.

Cette absence de politiques compréhensibles et vraiment accessibles n'est pas conforme aux objectifs du législateur et a miné l'équilibre souhaité. En outre, de par son absence effective de la scène publique, le Bureau a perdu une occasion de se forger une image publique et d'asseoir sa crédibilité.

La plupart des lois fédérales portant création d'organismes et de tribunaux indépendants n'exigent pas des membres de ceux-ci qu'ils aient des connaissances et une expérience particulières. Lors de l'adoption de cette Loi, le fait même que

des exigences aient été établies à cet égard constituait un progrès par rapport aux lois habilitantes antérieures<sup>69</sup>.

### Le Bureau passif

Pendant nos consultations, on nous a souvent dit que le BSTC est essentiellement un organisme passif. D'aucuns ont spéculé qu'il ne souhaite pas établir de relations avec le monde des transports parce que ses membres pensent devoir rester «neutres». D'autres nous ont dit que les membres du Bureau ne sont pas à leurs yeux des représentants assez renommés des grands intérêts du monde des transports. Nous avons été frappés de constater que ce profil du Bureau est complètement différent de celui du NTSB américain, dont les membres et le personnel sont souvent vus et entendus dans les médias. Des employés et des représentants du monde des transports nous ont dit que le Bureau est quasiment invisible.

La plupart de nos interlocuteurs de l'extérieur du gouvernement nous ont dit ne pas savoir grand-chose du BSTC. Beaucoup pensent qu'il fait partie de Transports Canada — l'organisme de réglementation. Il est regrettable que le BSTC ne soit pas mieux connu car ses membres nous ont dit être sincèrement convaincus que leur devoir est de contribuer à promouvoir la sécurité des transports.

Ils estiment cependant aussi que la *Loi sur le BCEATST* les oblige à se comporter en «juges indépendants» de l'interprétation des faits par les enquêteurs du Bureau et de l'opinion des PI sur ce qui est arrivé. Pour jouer ce rôle de «juges indépendants», ils croient devoir garder leurs distances à la fois par rapport à leur propre personnel d'enquête et par rapport aux entités gouvernementales et au monde des transports.

C'est là une erreur de perception fondamentale. Suite à nos recherches et analyses exhaustives, nous croyons que rien, ni la loi ni les politiques publiques, n'oblige le Bureau à se comporter de cette manière. De fait, s'il veut vraiment atteindre les objectifs établis par le législateur, il devra se revitaliser pour devenir une entité dirigeant efficacement l'organisation et la participation aux débats publics sur la sécurité des transports.

Le Bureau n'étant pas un tribunal, il n'a pas à s'isoler de son personnel ni du monde extérieur. Répétons-le, c'est sa loi organique qui est la source de son indépendance. Nous partageons à ce sujet l'avis de M. le juge John Sopinka, qui disait dans le rapport qu'il adressait au ministre des Transports à l'époque de la révision de la *Loi sur le BCSA*, en 1988, que :

La raison pour laquelle les enquêteurs sont séparés du Bureau est que celui-ci doit porter un jugement sur les conclusions de ceux-là. C'est une idée fautive. Le Bureau est un organisme d'enquête et ses rapports n'ont pas de valeur judiciaire ou quasi-judiciaire. De fait, la Loi lui interdit expressément de désigner des

coupables ou de déterminer des responsabilités. L'enquête sur le terrain et la préparation du rapport du Bureau font partie d'un seul et même processus et ne devraient pas être dissociées<sup>70</sup>.

Six ans plus tard, nos conseillers juridiques indépendants sont parvenus à la même conclusion après avoir examiné la Loi actuelle.

Le pouvoir exclusif conféré aux trois directeurs des enquêtes en vertu du paragraphe 10(2) de la Loi n'interdit cependant pas au Bureau d'établir des politiques générales en matière d'enquêtes, ni même de recommander d'autres enquêtes dans des secteurs spécifiques avant d'entreprendre l'examen d'un projet de rapport. Il vise simplement à empêcher les membres du Bureau d'exercer un contrôle pratique sur une enquête, ce qui risquerait de donner à l'un d'entre eux, au sujet du résultat de cette enquête, un intérêt acquis susceptible de fausser la neutralité ou l'impartialité souhaitées de tous pour pouvoir faire preuve de cohésion dans leur examen des rapports des enquêteurs. Cela correspond à une décision de politique fondamentale quant à la gestion efficace du Bureau; cela n'implique pas que les membres du Bureau sont tenus à l'impartialité parce qu'ils exercent des fonctions d'arbitrage<sup>71</sup>.

L'indépendance du Bureau est pleinement assurée par la Loi. Elle n'est pas renforcée par un isolement quasi judiciaire qu'il s'est imposé. Ce qui la renforcera, c'est l'interaction du Bureau à la fois avec son personnel et avec le monde extérieur des transports.

Bon nombre d'employés du BSTC se sont dit frustrés de ne pouvoir communiquer que par écrit avec les membres du Bureau. Ces derniers, quant à eux, souhaitent avoir plus de contacts avec leur personnel mais se sentent empêchés de le faire par la nécessité de rester neutres et impartiaux. Nous sommes tout à fait d'accord avec nos conseillers juridiques lorsqu'ils disent que tel n'était pas l'objectif du législateur :

Les membres du Bureau n'ont aucunement le mandat d'arbitrer les divergences d'opinion qui peuvent surgir entre les enquêteurs et les parties intéressées. Leur rôle consiste à se pencher sur les conclusions des enquêteurs en tenant compte des observations qu'elles ont suscitées, dans le but d'exposer les conclusions propres du Bureau, entité en soi<sup>72</sup>.

Le Bureau n'est pas et ne devrait pas être indépendant de son personnel. Des relations constantes entre les membres et le personnel contribueraient à rehausser le moral des deux ainsi que leur compréhension et leur confiance mutuelles. Cela aurait également l'avantage essentiel de rendre le Bureau dans son ensemble plus apte à faire face aux préoccupations du public et à l'examen par les médias après un accident de transport catastrophique.



Le Bureau ne devrait pas non plus être isolé du monde des transports. S'en remettre aux seules opinions de son personnel, à l'exclusion de toute autre, ne peut que nuire à la crédibilité de ses membres. En revanche, être ouvert aux avis extérieurs augmentera la confiance des parties prenantes envers ses membres.

### Un autre modèle

Au cours de notre examen, nous nous sommes penchés sur d'autres systèmes, comprenant des organismes d'enquête sans membres permanents ou avec des membres temporaires. Nous avons pensé que l'un d'entre eux pourrait être l'esquisse d'une solution aux difficultés que connaît actuellement, à notre avis, le BSTC. L'un des modèles les plus intéressants était le BASI australien, qui est essentiellement venu substituer à une entité dont les membres étaient nommés une entité composée d'un seul administrateur supérieur de la fonction publique, supervisant un personnel d'enquête professionnel. Dans ce système, des commissaires aux enquêtes sont nommés selon les besoins pour tenir des audiences sur les accidents graves.

Nous avons écarté ce modèle pour plusieurs raisons. Premièrement, nous pensons qu'un organisme dont les membres sont nommés défendra l'intérêt public avec plus de vigueur dans les enquêtes sur les accidents de transport. Une bureaucratie à temps plein aurait tendance à privilégier peu à peu ses propres intérêts, lesquels risqueraient à terme de primer sur l'intérêt public. Deuxièmement, les bureaucraties ont tendance à être plus sensibles aux considérations opérationnelles et budgétaires et moins aux besoins et préoccupations de leurs clientèles externes. Finalement, une bureaucratie professionnelle est essentiellement un rouage de la machine gouvernementale. Une telle organisation ne donnerait pas l'impression d'être en mesure de s'opposer à la machine gouvernementale si cela devenait nécessaire. La nomination de personnes compétentes provenant de l'extérieur de l'administration publique pour superviser les processus d'enquête sur les accidents est cruciale pour contrer ces tendances.

Nous croyons en conséquence que la loi actuelle est fondamentalement saine, sous réserve de certaines modifications, et qu'on peut l'interpréter comme donnant au Bureau le pouvoir d'exécuter efficacement la volonté du législateur. Pour ce faire, cependant, il appartient aux membres nommés d'abandonner leur prudence actuelle et d'être beaucoup plus énergiques et proactifs.

### Composition

On nous a souvent répété qu'un organisme d'enquête sur les accidents ne serait crédible, aux yeux du monde des transports, que s'il était suffisamment vaste pour inclure des personnes ayant une connaissance approfondie des questions commerciales et techniques de tous les modes. Bien que tout le monde, à part l'industrie des pipelines, accepte aujourd'hui le concept d'un organisme multimodal, nous nous sommes laissés dire que cette acceptation est conditionnelle à une bonne représentation par le BSTC de tous les intérêts importants du monde des transports.



Il nous semble que les pressions exercées au sujet de cette représentation des intérêts spéciaux trouvent leur origine dans la frustration causée par l'isolement du Bureau. Les parties prenantes avancent ce modèle de représentation de leurs groupes d'intérêts parce que le Bureau n'a pas réussi à se forger une image au sein de la collectivité et n'a pas produit ses rapports en temps opportun. Après avoir sérieusement réfléchi à ce modèle, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il ne serait pas adéquat.

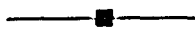
Pratiquement tous ceux qui souhaitent un Bureau représentatif estiment que celui-ci devrait avoir plus de membres pour représenter les divers secteurs de l'industrie. L'histoire du BCSCA montre cependant qu'un Bureau comprenant de nombreux membres risque de s'enfoncer dans la division et de devenir ingérable. Si certains de ses membres sont perçus comme les représentants de telle ou telle clientèle, on pourra douter de l'impartialité et de l'indépendance de l'organisme au complet. De plus, faire appel à des spécialistes techniques comme membres présente le risque de leur ingérence indue dans le jugement professionnel du personnel.

En fin de compte, nous concluons que le modèle actuel, avec cinq membres qui «possèdent collectivement les compétences voulues», est satisfaisant si ces derniers exercent judicieusement leur pouvoir de faire appel à des experts indépendants. Nous tenons cependant à adresser une mise en garde au Cabinet en soulignant qu'il doit absolument continuer de choisir avec soin les membres du Bureau. Étant donné le degré d'indépendance considérable qui est accordé à celui-ci en vertu de la Loi, il ne saurait y avoir que peu d'intervention extérieure, voire aucune, en cas de luttes intestines. Qu'il suffise de rappeler l'exemple du BCSCA, quand les parties extérieures ne pouvaient qu'assister avec impuissance à l'aggravation du conflit.

Il faudrait selon nous modifier la Loi pour garantir à un Bureau n'ayant pas plus de membres qu'aujourd'hui la possibilité de relever les défis de demain. Comme les accidents de transport sont d'office imprévisibles, il est évident qu'un Bureau de cinq membres pourrait fort bien à certains moments être débordé de travail s'il devait faire face à un accident grave tout en continuant de publier à temps ses rapports. Dans de telles circonstances, il devrait être habilité à nommer des membres temporaires, au cas par cas. Il est cependant bien entendu que ce pouvoir ne devrait pas être invoqué pour accroître en permanence le nombre de membres du Bureau.

### Les relations Bureau-personnel

Dans la pratique, les membres du Bureau ne se rendent pas sur les lieux des accidents et ne communiquent habituellement pas avec les enquêteurs, les observateurs ou les parties intéressées. De fait, ils peuvent même ne pas voir les projets de rapports pendant plusieurs mois après les accidents. Avec le temps, certaines preuves peuvent disparaître et certains témoins peuvent commencer à rationaliser et à modifier leur opinion. Dans le contexte des procédures actuelles du Bureau, son pouvoir statutaire de réexamen a peu de valeur.





Si le législateur a doté les directeurs des enquêtes de la compétence « exclusive » de mener des enquêtes, c'est pour une raison précise. Nous croyons cependant que c'est là une expérience qui n'a pas réussi. Nous estimons que cette tentative d'équilibre des pouvoirs était viciée et qu'elle a été une source de confusion. Nous avons peine à trouver le moindre avantage qui ait pu en résulter, et nous n'avons certainement rien constaté qui permette de penser que c'était une approche souhaitable. Nous n'avons trouvé, par exemple, aucun indice de tentative d'influence indue sur un directeur d'enquête.

Quoi qu'il en soit, force est pour nous de remettre en question l'exclusivité de fait de ce processus. Les directeurs des enquêtes n'exerçant aucun contrôle sur les effectifs et budgets globaux, ils ne peuvent donc pas exercer de contrôle total sur leurs enquêtes. En outre, l'autonomie des analyses de sécurité signifie que les directeurs d'enquête ne contrôlent pas le produit final. L'adjectif « exclusive » a un sens particulier et restrictif. Nous estimons qu'il constitue une entrave et qu'il a suscité la confusion au sein du BSTC.

Voulaient-on parler de compétence exclusive sur les lieux de l'accident mais pas sur ce qui est adressé au Bureau? D'après nous, il suffirait de rayer ce mot et de préciser l'intention du législateur pour éliminer cette confusion et permettre au Bureau d'exercer plus efficacement ses fonctions. Les relations hiérarchiques internes devraient être définies par le Bureau, pas par le législateur.

Étant donné le système actuel, nous voyons mal comment le Bureau pourrait, dans la plupart des cas, donner des instructions cohérentes aux directeurs des enquêtes au sujet d'enquêtes complémentaires. Bien que le législateur ait clairement eu l'intention de doter le Bureau d'un certain pouvoir de supervision envers les directeurs des enquêtes, nous croyons que les pratiques actuelles de ce dernier sont un obstacle.

Loin de nous l'idée qu'il faille que les membres nommés au Bureau deviennent des enquêteurs sur les accidents. Il ne saurait en effet y avoir qu'un seul directeur d'enquête et un seul enquêteur en chef par accident. Nous croyons par contre qu'il appartient au Bureau de trouver un équilibre raisonnable entre son isolement actuel par rapport au personnel de terrain et la participation directe de ses membres aux activités de terrain. Nous ne voyons pas ce qu'il y aurait de répréhensible, pour les accidents les plus graves, à ce que les membres du Bureau puissent se rendre sur les lieux avant le retrait de l'épave<sup>73</sup>. Il conviendrait cependant qu'ils adoptent une politique quant à leur rôle sur place, pour qu'il soit parfaitement clair qu'ils n'ont aucunement l'intention d'intervenir dans l'enquête elle-même sur le terrain.

Il n'y a selon nous aucune raison de soupçonner les membres du Bureau de vouloir intervenir dans les enquêtes sur le terrain. Pendant nos discussions au Canada et aux États-Unis, on nous a régulièrement rappelé un incident de 1973 où un membre du NTSB qui se trouvait sur les lieux d'un accident d'avion avait annoncé, avec éclat et en se trompant, « la cause de l'accident ». Cet incident a souvent été

invoqué devant nous pour prouver que les membres nommés du Bureau sont portés à se comporter de manière non professionnelle. Peu de nos interlocuteurs ont cependant ajouté que le NTSB avait enquêté sur des milliers d'accidents, pendant les 20 années qui avaient suivi cet événement, sans aucun autre faux-pas de ce genre. Chez nous, au Canada, les personnes qui décriaient à notre intention les dernières années du BCSA mentionnaient rarement les difficultés et les luttes intestines qui avaient entamé la crédibilité du Bureau de la sécurité aérienne, de Transports Canada, entraînant à la fois une enquête de la GRC et une commission royale.

Il vaut la peine de comparer les méthodes de travail du BSTC à celles du NTSB puisque ce dernier a été dans une certaine mesure le modèle du premier. Les enquêtes du NTSB se caractérisent par la participation pleine et entière des parties intéressées, sous la direction de l'enquêteur en chef. Aucun processus spécifique n'est prévu au sujet des PI<sup>74</sup>.

Au NTSB, quand l'enquête relative à un accident grave est terminée, le rapport pertinent, qui comprend les recommandations proposées par le personnel, est adressé au bureau qui, dans un cas typique, va l'examiner pendant plusieurs semaines avant de tenir des audiences publiques pendant lesquelles ses membres interrogeront directement le personnel avant de l'accepter, de le modifier ou de le rejeter.

Les parties intéressées assistent à ces audiences sur les accidents graves à titre d'observateurs. Pendant l'examen précédent, les membres du Bureau ont pu s'adresser directement au personnel pour lui poser des questions sur tel ou tel aspect du rapport. Ils ont pu recevoir à l'occasion des appels téléphoniques ou la visite de parties intéressées désireuses de contester certains aspects du projet de rapport ou de ses recommandations. Avec ce processus, le monde des transports est parfaitement au courant du rapport et de ses recommandations. Les questions fondamentales d'équité sont résolues par la transparence du processus et par le fait que les membres du Bureau sont à la disposition de toutes les parties. Comme le NTSB s'efforce délibérément de faire connaître ses rapports et recommandations à la presse, de fortes pressions sont exercées sur l'organisme de réglementation pour qu'il réponde rapidement aux problèmes et aux recommandations.

Selon le personnel de la *Federal Aviation Administration*, une majorité élevée des recommandations du NTSB débouchent sur des mesures concrètes de l'organisme

Il faut que les enquêteurs judiciaires et le Bureau de la sécurité des transports finissent par comprendre que les relations publiques sont un élément très important de leur travail. Le public voudra toujours savoir, par le truchement des médias, où en est l'enquête sur un accident. Prétendre que les besoins des journalistes sont sans importance est illusoire et, généralement, antiproductif.

*Consultations avec  
l'honorable juge Nemetz,  
28 juin 1993.*

de réglementation en faveur de la sécurité, et ces recommandations sont à l'origine d'environ 70 p. 100 de toutes les mesures prises par ce dernier.

Notre hypothèse est que le militantisme évident du NTSB, conjugué à la qualité technique de ses rapports, produit une forte volonté politique de réponse, alors que les organismes de réglementation se servent des pressions exercées par le NTSB pour encourager le monde des transports à prendre des mesures de sécurité, eu égard aux risques acceptables par le public et par l'industrie.

Le modèle américain axé sur des enquêtes de routine aussi bien que sur des enquêtes pour les accidents graves comporte certains éléments qui seraient très bénéfiques ici au Canada. Dans tous les cas, étant donné les échanges directs d'informations entre les membres du bureau et le personnel, il est beaucoup plus facile au bureau de comprendre les questions techniques complexes. Quand les employés font des exposés, ils utilisent fréquemment des photographies et des cartes, voire le matériel défaillant lui-même, que les membres du bureau peuvent examiner directement. Ceux-ci peuvent aussi évaluer eux-mêmes le degré d'objectivité dont ont fait preuve les enquêteurs et interroger ces derniers sur l'équité et le sérieux de leur travail. Pour les employés, être convoqué au siège social afin de présenter son travail en personne et de discuter des préoccupations des membres du bureau constitue manifestement un facteur d'encouragement. Tout malentendu, factuel ou terminologique, peut être résolu immédiatement. En ce qui concerne les accidents graves, la présentation des conclusions du personnel en tribune ouverte donne au public l'assurance qu'aucun fait pertinent n'a été déformé ou dissimulé.

### Vers un Bureau gestionnaire

Suite à la controverse du BCSA, le législateur a concentré les pouvoirs administratifs entre les mains du président. À nos yeux, cela a été une erreur. Le Bureau ne peut traduire les politiques prévues à l'article 8 de la Loi en mesures administratives efficaces s'il n'a pas son mot à dire sur les politiques de personnel et budgétaires. Comme le BSTC a le mandat crucial de procéder à la vérification des décisions prises en matière de risque par les organismes publics et privés de transport, nous partageons l'observation formulée par M. le juge Sopinka en 1988, qu'il est «fondamental pour l'image d'un organisme indépendant d'en confier la direction à un conseil et non pas à une personne»<sup>75</sup>. Il serait possible de formuler la législation habilitante de manière à ce qu'une personne assume les responsabilités collectives des membres du conseil envers les contribuables.

Pour qu'un organisme soit dynamique, il faut que son conseil d'administration le soit aussi. Le Bureau devrait être investi du pouvoir de réaliser les objectifs énoncés dans la Loi. La mise en oeuvre opérationnelle de ces objectifs devrait être déléguée au président et, par son intermédiaire, au personnel. C'est comme cela que fonctionnent les grandes entreprises.

Dans l'opinion qu'il adressait en 1988 au Ministre, M. John Sopinka, c.r., recommandait de donner au Bureau le pouvoir de nommer les directeurs d'enquête. Nous sommes d'accord avec lui, et nous allons même plus loin en recommandant que le BSTC nomme tous ses cadres supérieurs, y compris son directeur exécutif. Il est important que le Bureau et ses cadres se fassent mutuellement confiance.

### Défense de l'intérêt public

Pour jouer efficacement son rôle de chien de garde de la sécurité, le Bureau doit se faire le porte-parole du public en matière de sécurité. S'il lui appartient d'identifier les carences en matière de sécurité, ce sont l'industrie et les organismes de réglementation qui doivent s'occuper des solutions détaillées. Le rôle du BSTC est de formuler dans ses rapports et études des objectifs sur l'amélioration de la sécurité. Et les membres du Bureau devraient tirer pleinement parti de leur indépendance pour contester l'organisme de réglementation si besoin est.

Plusieurs solutions s'offrent au BSTC pour faire efficacement ce travail de porte-parole. La première consiste à faire meilleur usage de ses publications. Pour cela, il devrait renforcer ses processus de surveillance et de suivi de façon à contrôler la manière dont les ministères et l'industrie répondent aux carences de sécurité qu'il a identifiées. Cela devrait lui fournir des données concrètes pour pouvoir étudier les tendances en matière de sécurité et l'utilité de ses recommandations. Il faut que le Bureau sache si on l'écoute et si on prend ses leçons au sérieux.

Premièrement, le Bureau devrait, dans son rapport annuel, donner son avis sur le succès des mesures prises par les organismes de réglementation et l'industrie suite à ses recommandations. La publication de son rapport annuel devrait être un événement médiatique aussi important que pour le Vérificateur général. (Si le Vérificateur général n'avait pas de programme structuré de communications, son Bureau ne serait

■ ■ ■

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-avantages 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 la société tout entière. *Ce genre d'analyse relève de la Civil Aviation Authority. [Italiques ajoutées.]*

*Bureau of Air safety Investigation, Australie, couverture intérieure de ses rapports.*

■ ■ ■

qu'un obscur appendice du Parlement au lieu d'une institution publique dont on doit tenir compte.)

Deuxièmement, le Bureau devrait mieux profiter de ses comparutions devant le Comité des Transports de la Chambre des communes pour attirer l'attention du législateur et de la presse sur les questions générales de sécurité et sur les carences en la matière qui n'ont pas été corrigées.

Troisièmement, le Bureau devrait renforcer ses relations avec la presse pour la sensibiliser à son rôle et le lui faire comprendre. S'il avait plus de visibilité au sein de la société, les gouvernements et le public s'adresseraient automatiquement à lui pour tout ce qui concerne les enquêtes sur les accidents graves, car ce serait lui le spécialiste et le professionnel en la matière.



## RECOMMANDATIONS

61. 

Le BSTC devrait intensifier ses efforts pour mieux participer et coopérer avec le monde des transports en consultant les organismes de réglementation, les transporteurs et les exploitants privés.

62. 


Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* pour doter le Bureau du pouvoir de nommer des membres temporaires, selon les besoins de telle ou telle enquête ou étude de sécurité, leurs attributions étant déterminées par le président.

63. 

Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* pour rayer le mot «exclusive» du paragraphe 10(2) afin de préciser que les responsabilités globales de gestion appartiennent au Bureau.

64. 

Les membres du Bureau devraient formuler une politique au sujet de leur rôle de représentants du BSTC sur les lieux des accidents.

65. 

Bien que les directeurs d'enquête doivent conserver la responsabilité de la conduite des enquêtes, sous réserve des politiques publiées par le Bureau, celui-ci devrait discuter des projets de rapports directement avec ses enquêteurs et analystes de terrain.

66. 

Le président du Conseil privé devrait proposer des modifications à la *Loi sur le BCEATST* pour que le président, sur recommandation du Bureau :

- a) établisse les critères de compétence et approuve le recrutement des cadres supérieurs; et
- b) détermine les affectations budgétaires.

## Des facteurs moins tangibles

**C** VERS UNE CULTURE SPÉCIFIQUE  
 N'EST PAS SEULEMENT sa loi organique qui définit un organisme, ce sont aussi des facteurs intangibles concernant sa culture spécifique et le dynamisme des ses employés, facteurs qui influent sur l'image que ces derniers ont d'eux-mêmes et sur celle qu'ils présentent au monde extérieur.

Au point où il en est dans son évolution, le BSTC a adopté une culture que l'on a décrite comme étant un «professionnalisme tranquille». Ce qualificatif semble cependant plus qu'une déclaration de fierté dans la culture particulière du Bureau; ce semble être aussi le signe d'un rejet d'activités plus «tapageuses» (plus publiques). Le personnel du BSTC est légitimement fier de son travail technique mais il semble moins préoccupé que nous ne l'aurions pensé par l'incidence de ce travail sur le monde extérieur, et il donne l'impression que la production de rapports est pour lui une fin en soi. Dans la culture du BSTC, attirer l'attention du public semble être indésirable ou incorrect.

À notre sens, l'un des messages les plus importants que nous puissions transmettre au BSTC suite à notre examen est qu'il est urgent pour lui d'élargir les paramètres de sa mission : il doit être non seulement un excellent organisme technique mais aussi un excellent organisme public.

Son rôle étant de promouvoir la sécurité des transports, il doit accepter qu'il a l'obligation, avec son personnel, d'être plus actif dans le monde des transports, de défendre beaucoup plus vigoureusement les recommandations qu'il adresse aux organismes de réglementation, et d'exercer de manière générale de fortes pressions sur le système des transports en faveur de la sécurité. S'il accepte cette interprétation élargie de son mandat, il devra : faire beaucoup plus de publicité sur ses recommandations et sur les conclusions de ses rapports; évaluer avec un certain scepticisme la réponse des organismes de réglementation et des exploitants à ses recommandations; se forger une meilleure image dans le monde des transports, autant pour lui-même que pour son personnel régional; entreprendre plus d'études de sécurité sans qu'elles soient nécessairement reliées à des accidents spécifiques; mener plus d'enquêtes publiques; et combler le fossé qui le sépare de son personnel, pour renforcer la cohésion et le dynamisme de l'organisme au complet.

Il est essentiel de rappeler que Transports Canada et les autres organismes de réglementation de la sécurité ne sont pas là pour rendre le système «aussi sécuritaire que possible» mais «aussi sécuritaire que pratique». La fonction spécifique des organismes de réglementation est de mettre en balance les facteurs économiques et les facteurs de sécurité, et de satisfaire une multitude de clients. Le rôle du BSTC

devrait être d'ajouter le poids de ses recommandations et commentaires à un plateau de la balance, en sachant que les intérêts économiques des exploitants suffiront à rééquilibrer l'autre.

### Confiance du public

Bien que le BSTC enquête sur des centaines d'accidents chaque année, nous savons que sa crédibilité dépend essentiellement de son travail sur les accidents graves ayant fait beaucoup de victimes et dont on a beaucoup parlé. Bien que ce soit difficile à définir, une partie du rôle du BSTC est donc incontestablement de répondre au besoin du public de savoir qu'une enquête minutieuse sera effectuée et que le système des transports sera soumis à un examen attentif, ne justifiant ni n'excusant des méthodes qui ont échoué.

Les accidents les plus graves survenus pendant notre siècle ont fait l'objet d'enquêtes spéciales menées par des juges qui se sont penchés à la fois sur les circonstances et sur tous les facteurs systémiques pertinents. Depuis 1957, le Canada a des enquêteurs professionnels sur les accidents de transport. Ce ne sont pourtant pas eux qui ont été chargés des enquêtes sur les «gros» accidents graves, mais plutôt des commissions royales ou des enquêtes judiciaires. Certes, cela a produit dans la plupart des cas des résultats satisfaisants et durables, mais cette méthode n'est pas non plus sans problèmes, notamment parce qu'elle s'accompagne d'un manque de continuité, parce que la mise sur pied de commissions ou d'enquêtes coûte très cher, et parce que cela oblige enfin à reconstituer au sein d'un nouvel organisme temporaire ce que le législateur a déjà créé au sein d'un organisme permanent.

En outre, soustraire les enquêtes sur les accidents «célèbres» à l'organisme professionnel constitue une sorte de blâme implicite car cela donne l'impression soit que les enquêteurs font partie du système qu'il faut évaluer en toute indépendance, soit qu'ils sont incapables de répondre aux attentes du public.

Pendant notre examen, nous nous sommes mis à penser que l'un des critères fondamentaux du succès du BSTC pourrait être son aptitude à conserver la responsabilité des enquêtes sur tous les accidents — en fin de compte, à rendre inutile le recours à un juge.

Quelles qualités ces nominations apportent-elles aux enquêtes publiques? Le BSTC est-il en mesure d'offrir les mêmes? La première réponse à ces questions est que le public sait que les juges mènent leurs enquêtes conformément à des règles de procédure parfaitement établies et garantissant l'équité. Personne, aussi puissant soit-il, ne pourra se soustraire à l'enquête. Ni le tapage médiatique, ni les compressions budgétaires, ni l'ingérence politique n'entraveront ni ne détourneront l'enquête.

Comme nous l'avons dit précédemment, nous appuyons le principe que les enquêtes sur les accidents de transport ne servent pas à punir mais essentiellement à révéler les carences en matière de sécurité, afin de les corriger. Le Bureau ne doit cependant pas en conclure qu'il doit éviter d'identifier les personnes ou organismes



responsables des facteurs ayant provoqué l'accident ou y ayant contribué. Il doit bien comprendre aussi que désigner des coupables individuels n'est pas du tout la même chose qu'identifier des défaillances systémiques, et que ce sont ces défaillances qu'il lui appartient de cerner clairement et fermement.

Heureusement, le BSTC n'a été saisi d'aucune catastrophe grave dans ses trois premières années d'activité. Nous avons cependant constaté pendant notre examen qu'il n'avait pas compris la nécessité de répondre avec célérité aux inquiétudes du public, à l'occasion de l'un des seuls accidents ayant suscité beaucoup d'intérêt dans la population (celui des B.C. Ferries à Nanaimo, en Colombie-Britannique). Dans ce cas, il a retardé son enquête en attendant une décision judiciaire concernant l'accès des avocats à ses entrevues avec les clients de ces derniers.

Les autorités provinciales de la Colombie-Britannique et les dirigeants de la B.C. Ferries Corporation faisaient l'objet de vives pressions dans la population parce qu'une série d'accidents avait suscité bien des inquiétudes. Or, il leur était impossible de dire à la population qu'ils ne savaient pas quand l'enquête commencerait parce qu'il fallait attendre que la justice ait rendu sa décision sur une question complexe concernant une autre enquête. Face à ce dilemme, la Province demanda au Juge en chef à la retraite de la Colombie-Britannique, Nathan T. Nemetz, de mener une enquête exhaustive.

Dans le cas de l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, le fait que les luttes intestines du BCSA aient été largement portées sur la place publique a empêché les autorités de s'en remettre à cet organisme d'enquête professionnel, au moment crucial où le Canada venait de connaître son accident d'avion le plus grave depuis Gander.

Nous avons déjà évoqué les luttes intestines du BCSA. Précisons cependant que l'enquête judiciaire consacrée à l'accident de Dryden a été d'une portée considérable et a produit des conclusions elles aussi fort étendues. Le juge Moshansky a interprété son mandat assez largement pour se pencher sur des questions telles que les méthodes de dégivrage à l'aéroport Pearson et les compétences du personnel de la direction générale de la Réglementation aérienne, de Transports Canada — deux questions relativement éloignées de ce qui s'était passé à Dryden. L'empressement avec lequel Transports Canada a accepté l'essentiel des recommandations de cette enquête témoigne bien de l'intérêt de ces analyses complémentaires. Force nous est bien de demander si le BSTC aurait été incité à jeter aussi loin le regard, dans un cas comme celui de Dryden où il était clair dès le départ que l'on avait très peu de leçons supplémentaires et évidentes à tirer du vol lui-même.

À l'avenir, le contribuable pourra légitimement s'attendre à ce que ses gouvernements soient moins portés à créer des commissions royales ou à lancer des enquêtes judiciaires suite aux accidents de transport catastrophiques. Nous croyons en effet que c'est le BSTC qui assumera cette responsabilité, à mesure que continue son évolution en un organisme public de plus en plus influent et de plus en plus confiant en lui-même.

Ironiquement, bien que notre rapport contienne de nombreuses critiques, nous tenons beaucoup à ce que le BSTC ne réagisse pas en s'imposant davantage de restrictions et en agissant avec une circonspection accrue. En effet, ce sont une prudence moindre et une plus grande volonté de faire face à la controverse qui sont les clés d'un organisme meilleur. Nous recommandons à divers endroits que le Bureau abandonne ses systèmes régimentés en faveur de systèmes plus souples, par exemple en ce qui concerne ses rapports avec les PI ou la réalisation d'enquêtes publiques et d'études sur la sécurité. Qui dit système dit cependant choix discrétionnaires, amenant obligatoirement controverse et contestation.

Les aspects de la Loi dont nous avons dit qu'ils sont inutilement restrictifs — protection des renseignements, privilèges accordés aux observateurs, strict équilibre des rôles entre les membres et le personnel du BSTC — sont autant d'éléments qui ont été mis en place avec les meilleures intentions possibles et pour des motifs des plus élevés. Nous avons néanmoins constaté que le résultat d'ensemble de ces bonnes intentions diverses est inférieur à ce à quoi l'on s'attendrait de la part d'un organisme guidé par des procédures moins formelles mais plus efficaces.

## NOTES

1. *Phillips v. Nova Scotia* (Enquête sur la mine de Westray), 117 N.S.R. (2d) 218, 100 D.L.R. (4th) 79 (N.S.S.C. App. Div.) renversent (1992) 116 N.S.R. (2d) 34.
2. L'Australie a atteint cet objectif en rendant sa Civil Aviation Authority indépendante du gouvernement et en faisant relever le BASI du Ministre.
3. Le plan d'exploitation du BSTC pour 1993-1994 précise que l'une des activités de mission doit être l'indépendance.
4. *Coronation Insurance Co. c. Taku Air Transport*, [1991] 3 R.C.S. 662, 131 N.R. 241, 85 D.L.R. (4th) 609. Nous sommes convaincus qu'en vertu des procédures en vigueur aussi bien à l'époque en question que maintenant, Coronation aurait pu obtenir des renseignements sur l'assuré en s'adressant au BCSA ou à son successeur, le BSTC. Deux rapports d'accidents concernant Taku avaient été publiés par le BCSA avant la demande d'assurance.
5. Une raison plus générale justifie cette structure d'enquête unifiée. L'intégration modale des enquêtes sur les accidents reflète le concept de multimodalité appliqué par l'industrie. À partir des années 1950, des nouvelles pressions technologiques et économiques ont donné naissance à ce nouveau concept opérationnel qui a été le facteur d'impulsion d'une restructuration fondamentale des systèmes de transport. L'acheminement de colis multiples par des méthodes séparées a laissé la place à un système plus logistique de cargo unitaire acheminé du producteur au consommateur par le truchement de systèmes d'informations communs et de modes de transport multiples. Les consommateurs et les transporteurs considérant de plus en plus le transport comme un concept logistique générique plutôt qu'un concept modal, il est normal que les systèmes d'enquête sur les accidents de transport se conforment aux concepts en vigueur dans l'industrie.
6. Bien que le service d'Enquêtes sur les accidents maritimes fût devenu relativement autonome sur le plan administratif en 1989, bon nombre de ses employés avaient commencé leur carrière comme inspecteurs de navires, dont le rôle consistait à faire respecter les règlements de sécurité. Les enquêteurs d'accidents de pipelines et de chemins de fer originaires de l'Office national des transports avaient été associés à un organisme de réglementation. Le personnel d'enquête sur les accidents d'oléoducs en provenance de l'Office national de l'énergie était directement issu d'un organisme de réglementation.
7. Marinex Consulting Ltd., *Quality Assessment of Transportation Safety Board Marine Mode Reports*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST, Halifax, septembre 1993), et consultations auprès de l'industrie.
8. *Directions : Rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1992), vol. 2, tableau 8(2)-1, p. 277.
9. *Ibid.*, p. 277.
10. Selon le Council of Boating Organizations of Canada, plus de la moitié des Canadiens et Canadiennes utilisent au moins une fois par an une petite embarcation.
11. En vertu de l'article 3 de la Loi sur le BCEATST, le BSTC a compétence sur tous les événements aéronautiques et maritimes survenant au Canada, dans l'espace aérien canadien, ou dans les eaux intérieures ou la mer territoriale; il a également compétence sur tous les événements

ferroviaires et pipeliniers s'ils relèvent de la compétence législative du Parlement. La compétence du BSTC est toutefois assujettie à certaines restrictions de sécurité nationale définies à l'article 18 de la *Loi sur le BCEATST*.

12. Charles L. Dubin, *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1982) p. 195.
13. M. le juge Grange a souligné dans son *Rapport d'enquête sur l'accident ferroviaire de Mississauga* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1981), p. 131-132 et 197-199 que le public et l'industrie ne se font pas la même idée de la sécurité.
14. En 1989, dans l'ex-Union soviétique, un nuage de gaz provenant d'une rupture de pipeline a pris feu et a détruit deux trains de passagers, entraînant la mort de 462 personnes. En mars 1990, l'incendie d'un pipeline de gaz liquide aux États-Unis a provoqué neuf morts et a détruit 14 maisons. Le 28 septembre 1993, au Venezuela, 36 personnes ont perdu la vie quand un gazoduc a éclaté suite aux travaux d'excavation d'une ligne téléphonique.
15. Un amendement proposé au projet de loi pour inclure ces secteurs a été jugé irrecevable. *Comité permanent des transports de la Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 5 juin 1989), fascicule 11, p. 34-35.
16. *Loi sur les transports routiers*, 1987, L.R.C. 1985 (3e supp. c.29).
17. Transmode Consultants Inc., *Highway Transportation Safety* (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la *Loi sur le BCEATST*, Vancouver, octobre 1993); *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, L.R.C. 1985, c. M-10.
18. Dans F.F. Saccomanno, *Perspective on Large Truck Highway Accidents* (Consulting and Audit Canada Environmental Management Practice, 1993) p. 1.
19. Ministère des transports de l'Ontario, *Rapport annuel sur la sécurité des transports* (ORSAR 1988-1989), cité dans F.F. Saccomanno, p.1.
20. Transmode Consultants Inc., *Highway Transportation Safety*, op. cit. ch. 2.
21. Les sociétés de camionnage et de transport par autobus oeuvrant à l'intérieur d'une seule province sont réglementées par cette province. Celles qui oeuvrent entre les provinces et à l'échelle internationale le sont par le gouvernement fédéral. *Loi sur les transports routiers*.
22. Melville Shipping Ltd., *Transportation Safety Board Measurement of Safety Effectiveness — Marine and Pleasure Craft*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la *Loi sur le BCEATST*, Ottawa, septembre 1993), section 2.0.
23. *Loi sur le BCEATST*, article 16.
24. La réunion de fondation s'est tenue en juin 1992 sous les auspices du BSTC.
25. Les actuelles différences dans les règles sont examinées dans 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), p. 94-113.
26. Par exemple, la définition d'«incident» dans l'Annexe 13 est plus large que celle d'«accident aéronautique à signaler», du Règlement de la *Loi sur le BCEATST*.
27. *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation*, 1990, Organisation maritime internationale, Londres, 1991.
28. *Loi sur le BCEATST*, articles 7, 11.
29. Les services du trafic maritime gèrent l'entrée des navires dans les eaux très chargées et guident ceux qui utilisent les ports et les voies d'eau intérieures.

30. Par exemple, *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)* [1992] 1 R.C.S. 385; *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)* [1987] 1 R.C.S. 181.
31. Gowling, Strathy & Henderson, *Report of Study of Miscellaneous Legal Issues Arising Out of Various Public Policy and Other Trade-Offs Which Affect the Structure and Mandate of the Canadian Transportation Accident Investigation Safety Board*, (rapport de recherche préparé pour la Commission d'examen de la *Loi sur le BCEATST*, Ottawa, septembre 1993), p. 12.
32. En droit administratif, les notions de justice naturelle et d'équité procédurale sont interdépendants. *Re Nicholson*, *op. cit.* Fn. 44. La doctrine de l'équité a déjà été appliquée au BSTC lorsqu'un tribunal a accordé aux personnes interrogées par des enquêteurs le droit aux services d'un avocat. *Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports c. Parrish* [1993] (1 novembre 1983), action non rapportée n° A-1301-83 (C.A.F.) 60 F.T.R. 110 (Rouleau J.). Des demandes de révision en droit administratif ont déjà été formulées contre des organismes d'enquête sur les accidents : *Canadien Pacifique Ltée. c. Canada (Commission canadienne des transports)* et une révision judiciaire est possible lorsqu'il s'agit de déterminer la cause d'un accident; *Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration) c. Lewis* (1985) 60 N.R., 14 (1986) 1 C.F. 70 (C.A.F.).
33. Voir, par exemple, OACI, Annexe 13, chapitre 1, et *Merchant Shipping (Accident Investigations) Regulations*, 1989, s.6 (R.-U.).
34. Willard Z. Estey, *Rapport sur l'accident d'Arrow Air à Gander, Terre-Neuve, le 12 décembre 1985* (Transports Canada, Ottawa, 1989) p. 30.
35. Voir, par exemple, *Macleans*, 27 juin 1977, p. 22, et 12 juin 1978, p. 18.
36. Virgil P. Moshansky, *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden (Ontario)* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1992) recommandation n° 189, vol. III, p. 1372.
37. Gowling, Strathy & Henderson, *Report of Study of Miscellaneous Legal Issues*, *op. cit.*, p. 14.
38. L'article 23 de la *Loi sur le BCEATST* dispose que :
  - (2) Sous réserve des conditions fixées par le Bureau, peut suivre à titre d'observateur l'enquête menée par celui-ci sur un accident de transport toute personne :
    - (a) désignée à cet effet par le ministre des Transports afin d'obtenir à temps les renseignements utiles à l'exercice des attributions de celui-ci;
    - (b) désignée à cet effet par le ministre responsable d'un ministère directement intéressé par l'objet de l'enquête;
    - (c) possédant déjà, aux termes d'une convention ou d'un accord internationaux relatifs aux transports et auxquels le Canada est partie, le statut d'observateur ou qui est un représentant accrédité ou le conseiller de celui-ci;
    - (d) invitée par le Bureau au motif qu'elle est, de l'avis de celui-ci, directement intéressée par l'objet de l'enquête et susceptible de contribuer à la réalisation de sa mission.
  - (3) Le Bureau peut toutefois écarter de l'enquête tout observateur qui a contrevenu aux conditions qu'il a lui-même fixées ou dont il estime la participation susceptible de créer une situation de conflits entravant la poursuite de l'enquête.
39. Lavery, de Billy, *Aviation Accident Investigation and Safety Promotion in an International Context*, *op. cit.*, p. 49; *Independent Safety Board Act* [1974] 49 U.S.C. 1901 articles 304(b)(6) (A) à (E).

40. Virgil P. Moshansky, *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden (Ontario)*, vol. III, p. 1267-1268.
41. Charles L. Dubin, *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne*, op. cit., volume 1, et Bernard M. Deschênes, *Une étude sur les sinistres maritimes au Canada (pour le ministre des Transports)* (Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1984).
42. OACI, Annexe 13, Recommandation 5.26.
43. Lors de la deuxième réunion du Forum international des enquêteurs sur les accidents maritimes, qui s'est tenue à Chypre du 19 au 21 mai 1993, l'application aux enquêtes sur les accidents maritimes du principe de la participation a suscité des réactions favorables.
44. *Nicholson c. Haldimand, Norfolk Regional Board of Commission of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, [1978] 88 D.L.R. (3d) 671, 23 N.R. 410 (C.S.C.).
45. *Loi sur le BCEATST*, paragraphe 24(2).
46. Le paragraphe 24(4) de la *Loi sur le BCEATST* impose seulement au Bureau «de notifier leurs auteurs de sa décision à cet égard».
47. Les circonstances spécifiques évoquées par M. le juge Moshansky sont les suivantes : on a découvert après la conclusion de l'enquête de nouvelles preuves matérielles qui sont susceptibles d'en modifier les conclusions, ou l'on a pu montrer que les conclusions factuelles du Bureau sont erronées. Virgil P. Moshansky, *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden (Ontario)*, op. cit., recommandations nos 180 et 181, vol. III, p. 38-39.
48. Selon le paragraphe 29 (1) de la *Loi sur le BCEATST*, un enregistrement contrôle est l'enregistrement d'une communication radio ou autre entre des navires, des locomotives ou des aéronefs et des contrôleurs de la circulation aérienne ou de la Garde côtière.
49. *Loi sur le BCEATST*, alinéa 28(6)(c) et paragraphe 30(5).
50. *Moore c. Reddy* (1990), 44 C.P.C. (2nd) 61 (Ont.Ct.Gen.Div.); *Braun c. Zenair* (1993), 13 O.R. (3d) 318 (Ont.Ct.Gen.Div.).
51. *R. c. Smith*, [1992], 2 R.C.S. 915; *R. c. K.* (G.B.), [1993], 1 R.C.S. 740.
52. Dans une série d'arrêts récents, des tribunaux canadiens ont décidé qu'on ne peut pas tenir des enquêtes publiques d'une manière qui sape la protection des personnes contre l'auto-incrimination, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'application de ce principe par d'autres tribunaux permet de penser qu'une personne ne pourra plus être obligée de témoigner publiquement devant une commission d'enquête si elle fait l'objet de poursuites pénales ou réglementaires. Même en l'absence de règles précises à ce sujet dans la *Loi sur le BCEATST*, le citoyen jouit d'une protection juridique importante grâce à la *Charte des droits*. *Thomson Newspaper Ltd. c. Canada* (*Directeur des enquêtes et de la recherche*), [1990], 1 R.C.S. 425 (1990) 67 D.L.R. (4e) 1 R.C.S. 1366. *Starr c. Houlden*, [1990], 1 R.C.S. 1366. *Phillip v. Nova Scotia*, op. cit.
53. Nous comprenons qu'il puisse y avoir un intérêt, pour les témoins, à l'existence d'une règle de confidentialité absolue lorsqu'un enquêteur du BSTC se penche sur des facteurs humains (par exemple, sur le fait qu'un superviseur ait donné oralement l'instruction à son personnel de falsifier des registres) et qu'il existe peu de preuves matérielles correspondantes, voire aucune. Toutefois, considérant la réticence actuelle du Bureau à se pencher sur les facteurs systémiques, une règle de ce genre créerait plus de difficultés administratives et juridiques qu'elle ne produirait d'avantages.

54. En vertu de la *Loi sur le BCEATST*, un tribunal peut, dans le contexte de poursuites civiles, restreindre la protection accordée à des enregistrements ou déclarations s'il conclut que l'intérêt public en matière de bonne administration de la justice prime sur l'importance de cette protection. Dans l'un des rapports commandés par la Commission, des conseillers juridiques indépendants ont conclu que la jurisprudence pertinente démontre que les tribunaux sont prêts à restreindre cette protection si les informations requises ne sont pas disponibles ailleurs. *Gowling, Strathy & Henderson, Report of Study of Miscellaneous Legal Issues, op. cit.*, p. 85.
55. *Swanson Estate c. Canada* [1990] 2 C.F. 619 (Juge T.D. Walsh). Au procès, le juge a accepté le rapport du BCSCA comme preuve.
56. Bien que les équipages aient considéré le recours à la technologie pour enregistrer les conversations dans le poste de pilotage comme une atteinte extraordinaire à la protection de la vie privée au travail, ils ont toléré le recours à cette technologie parce qu'il était entendu qu'elle servirait uniquement à promouvoir la sécurité.
57. *Phillips v. Nova Scotia, op. cit.*
58. L'importance de la sécurité est entérinée dans la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C., 1985, c. A-1, dans la mesure où celle-ci autorise le chef d'un organisme gouvernemental à divulguer des informations techniques ou commerciales de tierces parties. En vertu de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C., 1985, c. P-21, le BSTC a le droit de divulguer des informations dans le cadre d'enquêtes multinationales.
59. *Loi sur le BCEATST*, al. 19(9)(b), 19(9)(c) et par. 19(11), 19(13).
60. *Independent Safety Board Act* de 1974, 49 USCS. 1901 (b)(ii) telle que modifiée.
61. Voir, par exemple, *Baron c. Canada* [1993] 1 R.C.S. 416, cité par J. Sopinka, p. 444.
62. *Loi sur le BCEATST*, par. 10(2).
63. *Loi sur le BCEATST*, par. 5(2).
64. *Loi sur le BCEATST*, al. 8(1)(d), 10(2)(b).
65. *Loi sur le BCEATST*, al. 8(1)(b)(c).
66. Pendant sa réunion des 10 et 11 juillet 1990, le Bureau a décidé qu'il y aurait trois niveaux de classification, A, B et C, dans le SCÉI. À sa réunion des 11 et 12 septembre, il s'est penché sur le graphique d'acheminement du SCÉI. À sa réunion du 14 mai 1991, il a demandé que la terminologie du SCÉI soit modifiée sous sa forme actuelle.
67. Il importe que les politiques soient accessibles car on admet en droit administratif que les intérêts d'une personne peuvent être affectés autant par les politiques des organismes gouvernementaux que par des règlements officiels. Voir par exemple *Re Webb et Ontario Housing Corporation* [1978] 22 O.R. (2d) 257 (C.A) *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* [1985] A.C. 374 (H.L.). Dans *Goolian v. Minister of Citizenship and Immigration* [1987], 63 D.L.R. (2d) 224, la Cour d'appel du Manitoba a considéré qu'empêcher une personne d'avoir accès aux directives d'un organisme gouvernemental la concernant constituait une infraction à la justice naturelle.
68. La décision BST n° 4 (12-13 juin 1990) montre que le Bureau avait demandé qu'une lettre de courtoisie soit envoyée à la fin de l'année aux directeurs d'enquêtes maritimes, ferroviaires et aériennes pour leur faire part du statut des enquêtes.  
Dans la décision BST n° 29 (13 mars 1992), le Bureau affirmait qu'il était essentiel, même s'il était important de coopérer avec les autres autorités, que les enquêtes du BSTC restent objectives et indépendantes pour ne courir aucun risque d'être compromises. En conséquence, toute ingérence ou obstruction concernant une enquête du BSTC serait «traitée conformément aux dispositions de la Loi, en particulier de l'article 35».

Dans la décision BST n° 34 (15 juillet 1992), le Bureau affirmait que dans les domaines où il avait compétence pour mener une enquête concernant un accident impliquant son personnel, toute apparence de conflit d'intérêts pourrait être évitée en demandant à un organisme indépendant de faire l'enquête. Le président était autorisé à identifier ces cas.

69. Le paragraphe 4(2) de la *Loi sur le BCEATST* exige que soient nommées «comme membres les personnes qui... possèdent collectivement les compétences voulues en matière de transport».
70. Opinion de John Sopinka au Ministre des Transports, février 1988, mentionnée dans *Débats de la Chambre des communes*, 17 avril 1989, p. 550.
71. Gowling, Strathy & Henderson, *Report of Study of Miscellaneous Legal Issues*, p.15.
72. *Ibid.*, p. 14.
73. L'idée que les juges se rendent sur les lieux des accidents pour mieux en comprendre les circonstances est largement acceptée.
74. Lors de nos discussions aux États-Unis, nous avons entendu des commentaires favorables sur l'idée d'une reconnaissance législative explicite des PI.
75. Opinion de John Sopinka au Ministre des Transports, février 1988, *op. cit.*, p. 549.



CHAPITRE QUATRE



**Plan  
de mise  
en oeuvre**



**L**E «PROFESSIONNALISME TRANQUILLE» a peut-être permis au BSTC de rétablir le calme dans le système canadien d'enquête sur les accidents après la controverse du BCSCA, mais force nous est de conclure que, si la législation est fondamentalement saine, sous réserve de quelques modifications, le Bureau lui-même a besoin d'être profondément réformé sur le plan de sa structure, de ses politiques et de ses procédures.

L'avenir promet d'être difficile pour tout ce qui concerne les enquêtes sur les accidents de transport, et plus encore pour le BSTC. En effet, les ressources des organismes gouvernementaux de réglementation de la sécurité s'amenuisent. Pour leur part, les sociétés de transport font face à de vives pressions commerciales qui les obligent à dissocier les secteurs du marketing, de l'exploitation et de la propriété, autrefois intégrés. Ces pressions commerciales les obligent également à avoir de plus en plus recours à de nouvelles technologies et à réduire la taille des équipages. S'ils ne sont pas bien maîtrisés par les organismes de réglementation et par les sociétés exploitantes, tous ces facteurs risquent d'accroître la charge de travail du BSTC. Certes, en chiffres absolus, le nombre d'accidents est à la baisse, mais la hausse des capacités de charge pour le transport des passagers autant que des marchandises accroît le risque d'accidents plus catastrophiques, bien que moins nombreux. Il appartient donc au BSTC d'adapter des plans et de mettre en place des procédures qui lui permettront de maîtriser ces défis face aux contraintes inexorables qui s'exercent sur ses ressources internes.

D'aucuns se sont demandé s'il était vraiment possible d'effectuer un examen utile de cet organisme après seulement trois ans d'activité. Nos conclusions sont que l'intuition du législateur était bonne et que de nombreux enseignements peuvent déjà être tirés de l'expérience. Dans certains cas, une période d'incubation plus longue ne ferait qu'exacerber les problèmes. Le rôle du BSTC est crucial, et on ne peut accorder à l'organisme le luxe d'une période de réchauffement plus longue.

Parmi les mesures que nous jugeons essentielles, mentionnons la refonte du processus de production des rapports, que nous avons abordée au chapitre 2. Cela nous semble tellement fondamental que nous tenons à y revenir dans notre Plan de mise en oeuvre. Nous avons proposé à ce sujet un modèle qui permettrait selon nous de rationaliser et d'améliorer tout le processus. (Voir l'annexe 1).

Le plan résumé au tableau 14 contient tous les éléments nécessaires au succès de la réforme. Classées par ordre de priorité et par entité responsable, nos 66 recommandations y sont regroupées par thème : le BSTC; sa compétence; ses processus; ses produits; et ses relations avec le monde des transports, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Nous indiquons ensuite dans le tableau quelles sont les entités responsables de leur mise en oeuvre pour chaque thème.

Dix-huit de nos recommandations s'adressent au président du BSTC, 49 au Bureau, et 19 au président du Conseil privé et au Parlement. Certains seront l'affaire de plus d'un responsable. Pour garantir les meilleurs résultats possibles, le président

et le Bureau devront travailler de concert à la mise en oeuvre de 15 recommandations, et le BSTC et son ministre de tutelle, de trois.

Nous attribuons une priorité élevée à 12 de nos recommandations, c'est-à-dire que leur mise en oeuvre devrait être achevée, ou quasiment, dans les neuf mois après la publication du rapport. Nous attribuons une priorité moins élevée à 45, c'est-à-dire qu'elles devraient être mises en oeuvre dans les dix-huit mois. À l'exception des protocoles d'entente avec d'autres entités gouvernementales, la plupart de ces recommandations peuvent être mises en oeuvre en vertu des pouvoirs statutaires actuels du BSTC.

Neuf de nos recommandations sont moins urgentes mais leur mise en oeuvre n'en est pas moins souhaitable pour que le BSTC puisse agir le plus efficacement possible.

Bien que ce soit au Bureau lui-même qu'il appartienne dans l'ensemble de prendre l'initiative du changement, le Plan exige des mesures parlementaires au sujet de deux grandes recommandations. Premièrement, le législateur doit formuler les nouvelles règles de confidentialité que nous avons proposées au chapitre 3 de notre rapport. Ensuite, il doit donner au BSTC le pouvoir de clore ou déclasser une enquête s'il est convaincu que sa poursuite n'est guère susceptible d'apporter des enseignements en matière de sécurité.

Le législateur se doit de préciser le champ de compétence du BSTC et d'éliminer les incertitudes découlant de la structure administrative détaillée imposée à l'organisme. Nous savons parfaitement que le processus parlementaire est complexe, mais nous exhortons le législateur à s'atteler le plus vite possible à cette tâche.

Nous recommandons vivement que les changements qui peuvent être apportés par des décisions administratives et réglementaires soient mis en oeuvre sans attendre de modification législative. Les plus importants sont ceux qui portent le code de priorité A dans le tableau 14. Ils intéressent les objectifs cruciaux suivants :

- améliorer le degré de préparation à un accident majeur;
- produire des rapports sans retard après les accidents;
- négocier des ententes avec les autres entités gouvernementales; et
- communiquer efficacement avec les entités du monde des transports.

Le BSTC a passé ses trois premières années à essayer de trouver des solutions ponctuelles pour rationaliser son fonctionnement. Or, bon nombre entravent en fait son efficacité globale. Nous croyons que l'heure est venue d'une refonte massive du Bureau, selon un modèle beaucoup plus souple. Aucune de nos recommandations ne saurait être une solution suffisante à elle seule. Le succès exige que nos recommandations soient envisagées comme un ensemble de solutions interdépendantes. Nous les avons donc structurées dans la perspective d'une action coordonnée indispensable pour planifier, mesurer et garantir l'efficacité à long terme.

Tableau 14

<b>Plan de mise en oeuvre de nos recommandations</b>
--

P = mesure administrative ou adoption d'une politique

R = modification ou ajout à apporter au Règlement de la *Loi sur le BCEATST*

S = modification législative

Les recommandations suivies de la lettre **A** devraient être mises en oeuvre sous neuf mois, celles suivies de la lettre **B**, sous dix-huit mois, et celles suivies de la lettre **C**, sous trois ans.

	Président	Membres du Bureau	Président du Conseil privé et Parlement
<b>BUREAU</b> — pouvoirs structure, personnel	P1A, P23B, P24A	P2A, P14B, P15B, P23B, P24A, P64B	S25B, S62B, S63B, S66B
<b>COMPÉTENCE</b> — pipelines, routes, nautisme, géographie		R43B, R45C	S41B, S42B, S47B
<b>PROCESSUS</b> — SCÉI, investigations, enquêtes publiques, confidentialité	P5B, P6B, P7A, P8B, P33A, P34A, P35A	P3A, P5B, P6B, P7A, P9B, P16B, P17C, P18B, P19C, P20B, R21B, P33A, P34A, P35A	S4B, S55B, S56B, S57B, S59B
<b>PRODUITS</b> — recommandations, autres produits, systèmes de rapport volontaire	P40B	P10B, P11C, P12B, P13B, P40B, P48B, P49B, P65B	
<b>MONDE DES TRANSPORTS</b> — gouvernements : protocoles d'entente, coordination, indépendance	P30A, P31A, P32C	P30A, P31A, P32C, P44C, P52B	S29B, P30A, P31A, P32C, S46B, S58B
<b>MONDE DES TRANSPORTS</b> — industrie / usagers : profil, observateurs, PI, multimodalité	P27B, P28A, P40B, P60C	P26B, P27B, P28A, P36B, P37B, P38C, P39B, P40B, P50B, R51B, P52B, P53A, P54C, P61B	S22B

Si notre plan est suivi, nous avons la conviction que le Bureau sera d'ici deux ans un organisme plus fort et régénéré, capable de démontrer son efficacité et de justifier son budget. Nous aurons alors un régime intégré d'enquête sur les accidents, avec un Bureau plus visible et une organisation sachant pratiquer une gestion efficace du risque de manière à déployer les ressources publiques en fonction des tendances en matière d'accidents et de sécurité.

En fin de compte, c'est au BSTC lui-même qu'incombe la gageure de faire progresser toujours plus la sécurité des transports. Nous espérons, avec ce rapport et avec nos recommandations, apporter une contribution positive, dans l'intérêt aussi bien de la population canadienne que du BSTC lui-même. Grâce à un regain de confiance en soi, à une meilleure visibilité et à plus de souplesse, le BSTC pourra, pensons-nous, mettre à profit son expertise et les changements que nous proposons pour parvenir à maturité et, de bon organisme technique qu'il est, se muer en bon organisme public.



# Annexes



# Annexe 1

## Un modèle de rationalisation de la production des rapports du BSTC

### Analyse

Il existe à nos yeux une relation entre les délais de production des rapports du BSTC et les carences identifiées par nos analystes quant à leur qualité. L'un des facteurs essentiels à cet égard est la manière dont le Bureau se préoccupe actuellement de la forme de ses rapports aux dépens du processus et des normes qui devraient garantir la qualité de leur contenu. S'ajoute à cela ce que nous considérons comme un manque de communication entre le Bureau et son personnel au sujet des normes de production des rapports.

Bien que la qualité des rapports et l'efficacité de leur processus de production soient intimement liées, nous avons choisi d'analyser séparément ces deux aspects de la question.

### Améliorer la qualité des rapports

Si l'on veut qu'un produit ou un service soit de qualité, la meilleure garantie possible est d'imposer des normes de travail élevées à tous les membres de l'organisation et de s'engager à *faire bien dès la première fois*. Cet engagement n'est cependant possible que si chaque membre de l'organisation sait et accepte ce qu'on attend de lui. Cela exige que les politiques opérationnelles et les normes de qualité soient élaborées en concertation, et soient clairement communiquées à toutes les parties concernées.

Les membres de l'équipe d'enquête ne doivent pas être traités, comme ils semblent l'être actuellement, comme de simples Parties intéressées (PI). C'est l'un des éléments essentiels de la solution. L'enquêteur en chef et le directeur d'enquête compétent devraient rendre compte au Bureau des enquêtes qu'ils effectuent. Cela pourrait se faire en veillant à ce que certaines des ressources actuellement destinées à la mise en forme des rapports soient plutôt consacrées à appuyer leur production par les enquêteurs. On devrait aider ces derniers à rédiger de meilleurs rapports en leur dispensant une formation adéquate et en veillant à ce que tout l'organisme s'engage en faveur de la qualité totale.

En plus de fixer et de communiquer ses normes, le Bureau devrait renforcer son message par des contacts directs avec son personnel chaque fois qu'il estime que les normes n'ont pas été atteintes. Naturellement, il garderait la prérogative d'apporter des changements aux rapports. Toutefois, s'il devait apporter un changement aux conclusions d'une enquête, les membres de l'équipe d'enquête devraient être présents pour expliquer et défendre leur travail.



Il est crucial que le Bureau ait des contacts plus étroits avec ses enquêteurs. Il importe que les personnes responsables de la conduite des enquêtes et de la rédaction des ébauches de rapport sachent — avec le minimum d'interprétation par des intermédiaires — ce que le Bureau juge insatisfaisant dans leur travail, et pourquoi.

### *Améliorer l'efficacité du processus*

Étant donné la productivité et les délais actuels du système de rapports du BSTC, il est temps de revoir en profondeur le processus. Nous constatons que le processus d'examen par les PI et par le Bureau qui existait au BCSA a fortement influé sur l'évolution du système de classification du BSTC, lequel détermine ce que contiendra le rapport sur tel ou tel accident. À l'époque du BCSA, les neuf membres, qui n'avaient à connaître que d'un seul mode de transport, avaient tenté sans succès de donner leur avis sur tous les résultats des enquêtes. Au BSTC, on ne saurait s'attendre à ce que cinq membres ayant à connaître de quatre modes de transport puissent faire efficacement le même travail sur tous les accidents. Hélas, la manière dont le BSTC a interprété les exigences d'examen des rapports formulées dans la *Loi sur le BCEASTC* a embouteillé le processus. De ce fait, la production des enquêteurs n'est plus aujourd'hui qu'une fraction de ce qu'elle pourrait être.

En vertu de la Loi, les membres du Bureau sont tenus d'examiner les rapports d'enquête et de tirer des conclusions quant aux causes et facteurs des accidents. Le Bureau doit par ailleurs adresser un exemplaire des projets de rapports aux PI pour qu'elles puissent les consulter avant leur publication finale. Mais cela ne signifie pas que les membres du Bureau soient obligés de passer à la loupe chaque ébauche de rapport. Certes, le Bureau doit légitimement assumer la responsabilité de ses produits, mais ce résultat pourrait mieux être atteint en élaborant des normes et des politiques claires sur la conduite des enquêtes et sur les rapports, plutôt qu'en examinant chaque rapport d'enquête. De toute façon, les dossiers à la base de chaque rapport peuvent toujours être consultés, s'il y a lieu. Le Bureau devrait donc procéder à l'examen exhaustif des rapports seulement quand cela est vraiment nécessaire, et se contenter dans les autres cas d'un examen sommaire ou aléatoire. Pour déterminer les cas justifiant un examen exhaustif, il lui suffirait de s'en remettre aux réponses des PI et au degré d'accord entre tous les membres de l'équipe d'enquête et les spécialistes de soutien quant à l'interprétation des faits.

Bien que quelque 4 000 accidents soient rapportés chaque année au BSTC et enregistrés dans sa base de données, il serait inutile que les membres du Bureau examinent chaque cas pour en tirer des conclusions. En revanche, les informations relatives aux causes et facteurs de tous ces accidents restent précieuses pour effectuer des analyses de sécurité.

Il serait parfaitement possible au BSTC d'entreprendre dans certains cas des investigations plus simples et plus axées sur l'évaluation, essentiellement pour vérifier les faits et juger les causes et facteurs. On ne devrait pas interdire aux enquêteurs de



rapporter des conclusions apparemment évidentes simplement pour éviter le fardeau et les frais du processus actuel d'examen des rapports. Ramener des enquêtes exhaustives à de simples évaluations (simplement parce que les causes sont évidentes et n'exigent pas de recherches approfondies) et ne pas publier les conclusions quant aux causes figurant dans les évaluations, simplement parce qu'elles n'ont pas été soumises au processus d'examen, va à l'encontre autant de la logique que de l'intuition. Plutôt que de perdre le bénéfice de ces conclusions, il serait préférable d'adapter le processus d'examen lui-même aux besoins spécifiques de chaque enquête. Si les conclusions sont évidentes et que les PI ne contestent ni les faits ni les conclusions, pourquoi effectuer un examen aussi rigoureux?

D'une part, le processus d'examen est alourdi par des rapports d'enquête qui semblent souvent n'être désignés rapports que pour conserver les conclusions de ce qui était en fait une enquête parfaitement ordinaire, sans préoccupations de sécurité. D'autre part, les enquêteurs sont parfois sous-utilisés parce que le processus ne tire pas pleinement parti de leurs compétences. Nous croyons que le Bureau devrait déléguer à son personnel la détermination des causes et facteurs lorsque ces conclusions sont évidentes, au lieu de s'abstenir d'en faire rapport, comme c'est maintenant le cas avec les évaluations.

Aux États-Unis, le bureau et le personnel du NTSB examinent ensemble un petit nombre de rapports dans le cadre d'audiences publiques. Tous les autres rapports et mémoires du NTSB sont examinés par ce bureau et publiés sous forme sommaire ou synoptique. Cependant, le dossier complet de chaque rapport est accessible au public sur demande. Le système américain n'est donc pas entravé par un processus complexe d'examen de la majeure partie de ses activités d'enquête; il concentre plutôt ses efforts sur les enquêtes relatives aux quelques accidents très graves.

Outre cette réduction du nombre de rapports examinés par le BSTC, nous croyons qu'il faudrait modifier aussi d'autres éléments du processus de rapport.

### **Le processus de rapport que nous proposons**

On trouvera au tableau 15 une illustration du processus que nous envisageons. Sa caractéristique centrale est la séquence de publication des documents et leurs destinataires. La différence essentielle par rapport au processus actuel est que nous proposons un certain nombre d'activités parallèles, en séparant clairement les ébauches de rapports d'enquête des rapports définitifs qu'ils deviendront.

Dans notre modèle, les informations souhaitées sont mises à la disposition des parties directement concernées grâce à un processus élargi de participation à l'enquête. Ce processus tient compte du fait qu'il y aura des enquêtes auxquelles les participants éventuels préféreront ne pas participer. Dans les 30 à 60 jours suivant l'accident, le rapport factuel de l'enquêteur en chef devrait être adressé à toutes les parties ayant un intérêt évident en la matière, qu'elles aient ou non participé à l'enquête sur le terrain. Ce rapport leur serait distribué uniquement à titre d'information, et les

parties ne seraient pas tenues d'y répondre à moins qu'elles n'y décèlent des erreurs importantes. Si des modifications devaient ensuite être apportées aux énoncés factuels, elles seraient enregistrées sur un document distinct qui deviendrait une pièce jointe au rapport<sup>1</sup>.

Le processus de formulation du rapport, comprenant l'analyse, les conclusions et l'examen des questions de sécurité reliées à l'accident, devrait être entrepris avec l'accord de l'enquêteur en chef, sous la direction du directeur d'enquête approprié. Le modèle que nous proposons donnerait plus de temps pour effectuer l'enquête initiale et préparer le rapport de l'enquêteur en chef.

C'est à cette étape du processus que notre modèle diffère profondément du système actuel. Nous croyons en effet que le rapport du directeur d'enquête devrait être adressé directement aux PI pour recueillir leurs observations. En effet, bien qu'un examen des projets de rapports du Bureau soit actuellement prévu par la Loi, nous pensons que le « Bureau » devrait être interprété à cette étape comme le BSTC dans son ensemble. Avant d'examiner en détail un rapport d'enquête et de l'adopter, les membres du Bureau devraient attendre les observations des PI sur le rapport du directeur d'enquête afin de décider si elles méritent de figurer dans le rapport final.

Le projet de rapport du directeur d'enquête (sans les recommandations proposées) serait envoyé aux PI en les informant en même temps qu'elles peuvent avoir accès aux rapports des laboratoires. Les PI devraient être invitées non seulement à examiner le projet de rapport du directeur d'enquête, sur le plan de son contenu global, mais aussi à formuler des observations portant spécifiquement sur les questions de sécurité soulevées. Les PI proposeraient des correctifs et indiqueraient quelles mesures elles envisagent ou mettent déjà en oeuvre.

Parallèlement à l'examen du projet de rapport par les PI, le groupe d'Analyse de la sécurité procéderait à son propre examen, avec deux objectifs. Le premier, à échéance plus courte que le deuxième, consisterait à formuler des propositions de recommandations (en tenant compte de toutes les suggestions de l'enquêteur en chef et du directeur d'enquête) et à effectuer une évaluation des incidences sur la sécurité, à l'intention du Bureau.

Le deuxième objectif du groupe d'Analyse de la sécurité serait d'évaluer tous les facteurs reliés à l'accident, dans le contexte des tendances et circonstances générales de l'industrie, afin d'identifier tout problème systémique de sécurité. Cette information devrait être incluse dans le rapport, dans la mesure du possible. Nous croyons que l'analyse de sécurité concernant les problèmes systémiques à long terme plutôt que des accidents spécifiques devrait rester une fonction distincte du processus de rapport, et produire des conclusions et recommandations ne concernant pas nécessairement tel ou tel accident.

Tableau 15

<b>Un nouveau processus de rapport prenant de 8 à 12 mois</b>
---

Activité	Caractéristique / Communication	Destinataire			
<i>Les cinq premiers éléments sont successifs</i>					
Enquête sur le terrain	Participation accrue au processus	Les PI pouvant prendre des mesures de sécurité			
	Communiqué de presse	Public			
Enquête factuelle de suivi					
Publication du rapport factuel provisoire de l'enquêteur en chef (30-60 jours)	Information des PI	Toutes les PI			
Analyse et données complémentaires des laboratoires — Projet de rapport de l'enquêteur en chef					
Publication du rapport du directeur d'enquête	Projet de rapport	Toutes les PI			
<i>Les trois éléments suivants sont simultanés</i>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">Projet de recommandations sur la sécurité</td> <td style="width: 25%;">Révision par les PI</td> <td style="width: 50%;">Révision par le Bureau / audience avec le personnel si nécessaire</td> </tr> </table>	Projet de recommandations sur la sécurité	Révision par les PI	Révision par le Bureau / audience avec le personnel si nécessaire	
Projet de recommandations sur la sécurité	Révision par les PI	Révision par le Bureau / audience avec le personnel si nécessaire			
Examen des commentaires par l'enquêteur en chef et le directeur d'enquête					
Examen du rapport par le Bureau / audience avec les PI si nécessaire	Débat sur les commentaires	PI			
Publication du rapport par le Bureau	Rapport final	Public			

Pendant que les PI préparent leurs observations, le Bureau pourrait commencer son propre examen initial du dossier et des données techniques, avec la série complète de communications et de documents relatifs à l'élaboration du rapport, y compris le projet de rapport du directeur d'enquête et les pièces jointes. S'il voulait modifier en profondeur le projet de rapport du directeur d'enquête, le Bureau s'arrangerait pour rencontrer l'équipe d'enquête afin de discuter avec elle des questions pertinentes. Les observations des PI seraient ensuite soumises au Bureau<sup>2</sup>, par écrit ou oralement et, selon leur nature, un processus pourrait être envisagé pour l'examen par les PI du projet de rapport du directeur d'enquête, c'est-à-dire une audience publique ou un autre mécanisme moins formel. Le personnel du BSTC assisterait aux audiences ou pourrait être disponible en cas de besoin.

Ce nouveau processus des PI serait beaucoup moins long que le processus actuel. La participation plus active d'au moins certaines PI aux enquêtes et la diffusion rapide des mémoires factuels permettraient de recevoir les observations les plus utiles et les plus importantes des PI avant la rédaction du projet de rapport du directeur d'enquête et du rapport final du Bureau.

Selon nos estimations, le processus global ne devrait pas prendre plus de huit à douze mois.

## NOTES

1. On pourrait s'en servir pour la formation du personnel et le perfectionnement des compétences, ou pour informer les PI.
2. Nous pensons que toute cette documentation, ainsi que l'évaluation du projet de rapport du directeur d'enquête par le Bureau et les observations des PI, devraient être accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

# Annexe 2

## Description des études et des rapports de recherche commandés par la Commission

### Étude techniques

1. Hickling Corporation (Ottawa, Ontario) *Comparison of National Level, Non-Carrier Affiliated Accident Investigation Functions*  
Cette étude porte sur les organismes d'enquête sur les accidents du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, de l'Australie et des États-Unis. Les principales caractéristiques de ces organismes y sont comparées à celles du BSTC.
2. Hickling Corporation (Ottawa, Ontario) *Review of TSBC's Reporting Process, Volumes I and II*  
Le premier volume de ce rapport traite du processus de rapport du BSTC dans le mode air, en le comparant à celui du National Transportation Safety Board (des États-Unis) et en analysant les principales différences. Ce volume est axé sur les processus de chaque organisme, sur le nombre d'événements signalés, sur la manière dont sont traités les événements, et sur les rapports et mesures de sécurité qui émanent des événements. Le volume II contient des données sur les enquêtes et les rapports du BSTC dans les modes rail et eau.
3. The Research and Traffic Group (Ottawa, Ontario) *Quality of TSBC Rail Mode Reports*  
Cette étude est consacrée à la qualité des rapports du BSTC dans le mode rail, notamment aux évaluations des événements, aux mémoires sur les événements, aux avis de sécurité, aux lettres d'information sur la sécurité et aux rapports finaux. Trente-neuf représentants de 21 organismes différents ont participé à des entrevues, face-à-face ou au téléphone. Parmi les conclusions : les sociétés ferroviaires expriment de sérieuses réserves sur la qualité des projets de rapport; la production tardive des rapports est un problème grave; la diffusion des rapports finaux est concentrée dans la Région de la capitale nationale — la liste des destinataires est dominée par les députés et sénateurs, ainsi que par les organes de presse nationaux.
4. Lennox Professional Services Ltd. (Gloucester, Ontario) *Quality of TSBC Air Mode Reports*  
Cette étude fait une analyse détaillée de la qualité des rapports du BSTC dans le mode air, déterminée grâce à un échantillon d'opinions de l'industrie. Les résultats de l'étude montrent que les rapports du BSTC sont généralement

bien acceptés par l'industrie car ils contribuent à la sécurité de l'aviation. Dans l'ensemble, la qualité des rapports est jugée comparable à celle des rapports du BCSA.

L'étude a cependant révélé plusieurs problèmes, concernant, notamment, la production tardive et le manque de clarté des rapports du BSTC, ainsi que le manque de réalisme de certaines recommandations.

5. *Marinex Consulting Limited (Halifax, Nouvelle-Écosse) Assessment of Quality of TSBC Marine Reports*

Cette étude, fondée sur des consultations personnelles directes et sur un questionnaire d'évaluation adressé aux lecteurs et aux parties intéressées, constitue une évaluation de la qualité des rapports d'événements dans le mode eau. Des évaluations techniques détaillées de certains rapports produits dans ce mode ont également été effectuées. Parmi les conclusions :

- La critique la plus fréquemment exprimée au sujet des rapports d'événements du BSTC concerne leur tardivité, le délai moyen entre la date de l'événement et la publication du rapport étant de 28 mois.
- L'industrie du transport par eau a besoin de plus et de «meilleurs» rapports, bulletins, avis de sécurité ou autres documents d'information. L'industrie est très fragmentée sur le plan de la sécurité car il y a de nombreux comités qui s'occupent de cette question, et elle dépend des rapports d'enquête pour prendre ses propres mesures de sécurité, en plus de celles provenant des recommandations importantes du Bureau.

6. *D.R. Harley Consultants Ltd. (Ottawa, Ontario) Stakeholder Perceptions of the Transportation Safety Board of Canada*

Cette étude est consacrée à l'opinion générale du monde des transports et du grand public sur l'image et la réputation du BSTC. Les auteurs ont identifié des variations d'opinion entre les parties prenantes, et à l'intérieur des mêmes groupes de parties prenantes. L'étude a été réalisée au moyen d'entrevues téléphoniques avec 35 répondants ayant été impliqués dans des événements choisis, d'entrevues face-à-face avec des cadres représentant des parties prenantes ayant des relations suivies avec le personnel du BSTC ou avec les membres du Bureau, d'une analyse par des experts de 12 publications du BSTC, et d'un examen de la couverture médiatique de certaines enquêtes du BSTC. Dans l'ensemble, le BSTC est bien connu dans le monde des transports et des enquêtes sur les accidents (police, médecins, assurances, médias), mais beaucoup moins des autres catégories de répondants.

7. IBI Group (Toronto, Ontario) *Measurement of Safety Effectiveness — Rail*  
 Dans la mesure où les données existantes le permettaient, les auteurs de cette étude ont identifié les principales mesures appliquées dans le mode rail pour améliorer la sécurité, en en retraçant l'origine. Ils se sont surtout penchés sur l'examen et l'évaluation des bases de données. Parmi leurs conclusions : sur l'ensemble des bases de données existant au Canada et aux États-Unis sur les événements ferroviaires, la plus utile pour le BSTC est *RAPIDS* — la nouvelle base de données ferroviaires conçue par le personnel du BSTC; la sécurité des transports ferroviaires canadiens s'est améliorée de manière remarquable entre 1980 et 1991 — la baisse annuelle moyenne du nombre de déraillements, toutes causes confondues, a été de plus de 10 p. 100.
8. Université de Montréal (Montréal, Québec) *Mesure de l'efficacité de la sécurité du transport aérien*  
 Ce rapport traite des procédures permettant de mesurer la sécurité du transport aérien, de l'exposition au risque, des données canadiennes et internationales disponibles sur les événements, ainsi que de la nature et de l'origine de certaines mesures ayant contribué à l'amélioration de la sécurité du transport aérien. Les auteurs identifient les principales sources de données nationales et internationales sur les accidents et incidents, dont ils évaluent la pertinence pour mesurer la sécurité du transport aérien. Ils ont d'abord examiné les divers systèmes de mesure de la sécurité du transport aérien afin d'identifier ceux que le BSTC utilise dans ses analyses et rapports officiels. L'une des principales conclusions est que le BSTC devrait obliger les transporteurs à fournir des informations sur le nombre de départs qu'ils font à l'extérieur de la zone désignée par la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Les auteurs du rapport indiquent également que le BSTC devrait utiliser au maximum les données des rapports d'information sur la navigabilité; qu'il pourrait obtenir de Transports Canada la ventilation des données sur les heures de vol afin de calculer les chiffres beaucoup plus précis sur les taux d'accident; et qu'il devrait envisager d'utiliser les données sur les mouvements d'aéronefs au Canada et celles du futur système canadien automatisé de la circulation aérienne, qui devrait être opérationnel en 1995.
9. Melville Shipping Ltd. (Ottawa, Ontario) *TSBC — Measurement of Safety Effectiveness — Marine and Pleasure Craft*  
 Ce rapport identifie les sources et le contenu des bases de données nationales et internationales sur les événements, examine les limites des données historiques pour appuyer les analyses de sécurité, et analyse le rôle que joue le BSTC pour promouvoir l'élaboration de meilleures données. Parmi les conclusions : il n'existe pas de système de mesure efficace et facilement accessible pour identifier les tendances concernant les transports maritimes; les navires

de plaisance ne sont pas couverts par le BSTC et il semble nécessaire d'obtenir des statistiques supplémentaires à leur sujet; les retards dans la publication des rapports finaux sont dans une certaine mesure compensés par la publication d'avis de sécurité, de lettres d'information sur la sécurité et de recommandations provisoires; la fragmentation de l'industrie est un facteur dont doit tenir compte le BSTC dans ses communications avec les PI ainsi que dans le contexte de ses recommandations et des discussions sur les questions de sécurité; et les recommandations visant à améliorer la sécurité ne sont pas toujours réalistes.

10. Pearmain Partners (Ottawa, Ontario) *A Review of Resource Allocation in the Transportation Safety Board of Canada*

Cette étude est consacrée à la répartition des ressources humaines et financières au sein du BSTC. Les auteurs examinent d'abord les méthodes utilisées pour faire cette répartition pour les exercices financiers allant de 1990-1991 à 1992-1993, et pour les prévisions budgétaires de 1993-1994. L'étude a été réalisée au moyen d'entrevues avec des cadres supérieurs du Bureau, avec des directeurs d'enquête et avec des directeurs d'enquêtes régionaux du mode air. Ils ont analysé attentivement les données financières et celles relatives à l'utilisation des années-personnes. Parmi leurs conclusions : absence de lignes directrices adéquates en matière de répartition des ressources, et relations ténues entre la répartition des ressources et les produits; stabilité des dépenses exprimées en dollars courants; l'analyse du risque n'est pas utilisée systématiquement pour évaluer les événements; données inadéquates sur l'utilisation des ressources pour appuyer la répartition de celles-ci.

11. Baggaley and Bell Associates (Ottawa, Ontario) *The Transportation Safety Board Advancement of the Safety Mandate*

Ce rapport est consacré au mandat, aux activités et à la qualité du travail du BSTC et de Transports Canada en matière d'études de sécurité et de promotion de la sécurité. Les auteurs recommandent des mesures destinées à réduire certains chevauchements ou dédoublements entre les deux organismes. Parmi les conclusions : les cadres supérieurs du BSTC et de Transports Canada comprennent bien leurs mandats respectifs en matière de promotion et d'analyse de la sécurité; le secteur privé comprend la responsabilité du BSTC de faire enquête sur les événements, et celle de Transports Canada de réglementer, d'appliquer les règlements et de promouvoir la sécurité, mais il n'a pas les connaissances détaillées requises pour faire des commentaires sur les chevauchements d'activité éventuels entre les deux organismes; la plupart des répondants conviennent que les fonctions actuelles de sécurité des deux organismes n'ont pas besoin de changement profond.



12. Transmode Consultants Inc. (Toronto, Ontario) *Highway Transportation Safety*  
 Cette étude est consacrée à l'efficacité de la délégation de pouvoir du gouvernement fédéral aux provinces en matière de camionnage interprovincial, dans le contexte des enquêtes sur les accidents et de la promotion de la sécurité. Les auteurs examinent également les conséquences d'un élargissement éventuel du rôle fédéral dans ces domaines. Pour ce faire, ils ont envisagé leur travail en trois parties : un examen exhaustif des régimes de sécurité routière du Canada et des États-Unis; l'environnement de sécurité des autres modes de transport, pour évaluer le système actuel de sécurité routière du Canada par rapport à l'efficacité du système global; et les options, questions et implications reliées à une refonte du système actuel, en vue d'élargir le rôle fédéral. L'une des conclusions importantes de l'étude est que la sécurité routière au Canada est semblable à celle des États-Unis, sur le plan du taux d'accidents mortels par habitant. Au Canada, la sécurité des véhicules commerciaux s'est améliorée depuis 1986, par rapport à la sécurité de tous les véhicules, si l'on tient compte de tous les degrés de gravité des accidents (accidents mortels, blessures et dégâts matériels). Toutefois, on constate une lente augmentation du nombre d'accidents mortels impliquant des véhicules commerciaux, comparativement à toutes les autres catégories de véhicules. Les accidents de véhicules commerciaux sont peut-être relativement moins fréquents mais, quand ils surviennent, ils sont généralement plus graves.

### Rapports de recherche

1. Peat Marwick (Montréal, Québec) — *CTAISB Act Review Commission Focus Paper*  
 Ce document, commandé au début de nos travaux, met l'accent sur des questions importantes concernant les activités du Bureau de la sécurité des transports du Canada, ainsi que sur l'application de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*. Le rapport n'était pas destiné à présenter une analyse exhaustive de ces questions mais plutôt à proposer des pistes de réflexion.
2. John Shortreed (Institute for Risk Research, University of Waterloo) et R.S. Wallace (Ottawa, Ontario) — *Measuring Safety and Risk Analysis*  
 Ce rapport présente un aperçu des méthodes utilisées en matière de gestion du risque pour mesurer la sécurité et pour analyser le risque. Parmi les conclusions : le Bureau de la sécurité des transports devrait utiliser le système de gestion du risque défini dans des documents tels que CAN/CSA-Q634-91; étant donné l'amélioration constante de la sécurité des transports, se fonder

uniquement sur les méthodes traditionnelles en matière de sécurité serait probablement inefficace.

3. F.F. Saccomanno, Ph.D. (Waterloo, Ontario) — *Perspective on Large Truck Highway Accidents*

Ce document aborde trois opinions très répandues : les camions les plus gros et les plus lourds sont impliqués dans un plus grand nombre d'accidents, lesquels entraînent un nombre disproportionné de pertes de vie et de blessures; la concurrence amène les conducteurs à prendre des risques indus qui entraînent des accidents; les occupants des automobiles sont exposés à de plus grands risques dans les accidents camion-automobile.

4. Sypher:Mueller International Inc. (Ottawa, Ontario) *Trends in Aviation that Will Impact the Transportation Safety Board*

Ce rapport fait l'examen de certaines tendances susceptibles d'influer sur les activités d'enquête du BSTC sur les accidents aéronautiques, notamment la demande future dans le secteur de l'aviation; le recours aux nouvelles technologies de navigation et de fabrication des aéronefs; les pressions économiques; et des changements institutionnels tels que la mondialisation des transporteurs et la privatisation des aéroports et des services de circulation aérienne.



## Annexe 3

### Description des études commandées par la Commission

#### Études juridiques

1. Fraser & Beatty, Barristers & Solicitors (Ottawa, Ontario) *Measuring the CTAISB Act against the Recommendations of Recent Major Transportation Inquiries in Canada*

Cette étude est une synthèse des recommandations des enquêtes importantes menées à l'échelle fédérale dans le domaine des transports, résumées au tableau 1 du présent rapport; on y trouve une mise en corrélation des articles de la *Loi sur le BCEATST* avec ces recommandations. Les auteurs examinent la manière dont ces recommandations ont été mises en oeuvre dans la Loi.

Leur conclusion est que la Loi reflète généralement les recommandations formulées en matière de structure et d'indépendance de l'organisme par Sopinka, Dubin et Deschênes, mais qu'elle n'intègre pas la recommandation figurant dans le rapport Foisey sur la séparation entre les fonctions d'élaboration des règlements et les fonctions de supervision, d'exécution et d'enquête. Les relations prévues dans la Loi entre le Bureau et Transports Canada sont conformes aux recommandations des rapports Dubin et Sopinka.

Bien que le Bureau mette ses rapports finaux à la disposition du public (recommandation Dubin, Deschênes et Hickling), le public n'a pas accès au processus complet ni aux conclusions préliminaires. L'octroi d'un statut limité d'observateur aux tierces parties est conforme à la recommandation Dubin pertinente. La possibilité pour les PI de participer à l'étape des projets de rapport est contraire à la recommandation Moshansky; le système de pleine participation des PI recommandé dans ce rapport n'a pas été retenu et, dans l'ensemble, moins de limites sont imposées au Bureau que ne le recommandait l'auteur du rapport. Cela dit, le droit actuel des PI de formuler des observations sur des projets de rapport, et l'obligation du Bureau d'y répondre, sont conformes à l'opinion généralement exprimée qu'il est important que les parties intéressées puissent adresser des remarques utiles au Bureau.

La délimitation et la répartition des pouvoirs entre le président, les membres du Bureau et les directeurs d'enquête, selon la Loi, correspond sensiblement aux recommandations Sopinka. La compétence exclusive accordée aux directeurs d'enquête sur la conduite des enquêtes est conforme aux recommandations explicites de Deschênes et Hickling.

Les auteurs concluent que la *Loi sur le BCEATST* entérine les recommandations Dubin et Deschênes en matière de protection des renseignements.

2. Fraser & Beatty, Barristers & Solicitors (Ottawa, Ontario) *The CTAISB Act: Has it Successfully Addressed the Problems Identified to Exist in the Legislation/Agency it Replaced?*

Cette étude porte sur l'efficacité de la *Loi sur le BCEATST* et du Bureau face aux problèmes identifiés avec les organismes précédents, et vérifie si de nouveaux problèmes sont apparus.

Pour commencer, les auteurs isolent quatre objectifs fondamentaux du législateur dans la création du Bureau. Bien que leur conclusion soit que la nouvelle *Loi* constituait une solution satisfaisante face à ces objectifs et aux problèmes posés par la *Loi sur le BCSA* et à ceux qu'avait connus le BCSA lui-même, ils identifient certaines difficultés concernant la structure et l'application de la loi actuelle, ainsi que les activités du Bureau et ses relations avec son personnel. Il s'agit en particulier du statut préférentiel accordé aux observateurs ministériels en vertu du règlement actuel, du fait que le système d'enquêtes publiques du BSTC ne saurait remplacer de manière adéquate une enquête judiciaire exhaustive, et de certains aspects de la supervision par le Bureau du processus d'enquête, qui méritent d'être améliorés.

3. Gowling, Strathy & Henderson, Barristers & Solicitors (Ottawa, Ontario) *Report of Study of Miscellaneous Legal Issues Arising out of Various Public Policy and other Trade-Offs which Affect the Structure and Mandate of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board*

Cette étude est consacrée à la *Loi sur le BCEATST*, notamment au mandat du Bureau, aux questions juridiques et constitutionnelles posées par les pouvoirs d'enquête prévus par la *Loi*, à la résolution des conflits en matière de protection des renseignements, et au partage des renseignements recueillis par le Bureau.

Les auteurs constatent que ce sont les enquêtes fermées du BSTC qui méritent le plus d'être critiquées en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, étant donné que ce sont celles qui s'écartent le plus de la règle de droit. Même si le pouvoir donné aux enquêteurs d'obliger des personnes à témoigner ne devrait généralement pas être contesté en vertu de la *Charte*, sur le plan de l'auto-incrimination, des problèmes risquent de se poser si le témoin a été inculpé d'un acte criminel ou s'il fait l'objet d'une enquête pénale. De même, les auteurs recommandent l'abrogation ou la modification des dispositions de la *Loi* obligeant le Bureau à fournir les témoignages qu'il a recueillis.

Le principe statutaire d'autorisation préalable par mandat risque de ne pas être conforme à la norme établie dans l'arrêt *Hunter c. Southam*. En outre, le fait que les enquêteurs ne soient pas obligés d'obtenir une autorisation préalable pour imposer des examens médicaux, pour exiger des renseignements

d'un médecin sur son patient et pour demander l'autopsie des victimes est considéré comme une carence importante de la Loi.

Le système actuel de protection des renseignements prévu par la *Loi sur le BCEATST* pose des problèmes de constitutionnalité, de cohérence et d'application pratique. Les auteurs recommandent de modifier les dispositions de confidentialité s'appliquant actuellement aux enregistrements de bord, aux enregistrements des communications et aux témoignages en général. Cela dit, une certaine forme de protection reste nécessaire pour encourager les témoignages, mais elle doit être pondérée par la nécessité de vérifier les renseignements ainsi recueillis par le Bureau. Les auteurs de l'étude évoquent également le risque éventuel que des informations protégées ne soient divulguées par le truchement du témoignage par affidavit d'un enquêteur.

Les chevauchements de compétence avec d'autres ministères et organismes fédéraux devraient être réglés par la négociation de protocoles d'entente, et les auteurs approuvent que certains soient en cours de négociation. Ils concluent que l'on n'aurait rien à gagner à garantir l'uniformité exacte de la terminologie dans tous les textes de loi pertinents.

4. Patterson, MacDougall, Barristers & Solicitors (Toronto, Ontario) *Developing an Enhanced Process for Marine Accident Investigation and Safety Promotion in an Increasingly Global Transportation System*

Cette étude est consacrée à une comparaison des dispositifs d'enquête sur les accidents maritimes du Canada et d'autres pays, et aux besoins d'amélioration identifiés au moyen d'enquêtes menées sur plusieurs accidents maritimes internationaux importants.

En ce qui concerne le système canadien, les auteurs constatent qu'il y a un chevauchement de compétence entre le BSTC et la Garde côtière.

À l'échelle internationale, ils se penchent sur le système de rapport des accidents de l'Organisation maritime internationale (OMI), mais ils critiquent l'effet limité de la résolution A.637 (16) de l'Organisation portant sur la coopération dans les enquêtes sur les accidents.

Dans l'ensemble, les nations maritimes coopèrent aux enquêtes sur les accidents, et des efforts sincères sont déployés pour respecter les conventions et résolutions internationales. Il n'en reste pas moins que des difficultés se posent lorsque les lois nationales sont divergentes, notamment lorsqu'une nation participante considère que les enquêtes doivent viser avant tout à la promotion de la sécurité, alors qu'une autre mène délibérément ses enquêtes pour prendre des mesures pénales et (ou) disciplinaires. La conclusion des auteurs est que, dans tous les pays considérés, dont le Canada, les enquêtes peuvent déboucher sur des sanctions disciplinaires et pénales, même si c'est de manière indirecte. En fin de compte, la protection officiellement accordée aux témoins contre cette éventualité est illusoire.

L'évolution du processus d'enquête sur les accidents maritimes se caractérise par plus de transparence et plus de participation au Canada, en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, et une évolution semblable est en train de se manifester ou se manifestera probablement dans des pays comme les Pays-Bas, la France et l'Allemagne. Malgré les difficultés qui résultent d'approches nationales divergentes en matière d'enquêtes sur les accidents maritimes, les auteurs concluent que ces divergences ne constituent pas un obstacle insurmontable à l'intégration des processus par le truchement d'une convention internationale.

Ils estiment qu'il devrait y avoir une seule convention régissant les enquêtes sur les accidents maritimes, sous l'égide de l'OMI, et que des lignes directrices efficaces devraient remplacer ce qui est actuellement un système de coopération dépendant de la bonne volonté des uns et des autres. L'Annexe 13 de l'OACI pourrait être un modèle utile pour renforcer et améliorer la résolution A.637 (16), et elle a en fait contribué à l'élaboration des modifications pendantes de cette résolution.

5. Lavery, de Billy, Barristers & Solicitors (Montréal, Québec) *Aviation Accident Investigation and Safety Promotion in an International Context*

Les auteurs de cette étude se penchent sur les moyens permettant de faire progresser les activités transnationales d'enquête sur les accidents et de promotion de la sécurité. Leur analyse s'appuie sur un examen détaillé de l'élaboration du système actuel du mode air et de l'évolution en cours. Ils se penchent notamment sur l'article 26 de la Convention de Chicago et son Annexe 13.

Suite à un examen de la compatibilité des procédures et méthodes du BSTC et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), ils concluent que la *Loi sur le BCEATST* et son règlement vont généralement au-delà des exigences internationales, bien qu'il existe certaines divergences en matière de divulgation des dossiers, d'obligation de faire enquête, de lancement d'enquêtes publiques, et de réponse aux commentaires des autres États membres relatifs aux procédures d'enquête canadiennes.

Les auteurs expriment un avis généralement positif sur la participation du Canada aux enquêtes sur les accidents aéronautiques à l'étranger, et sur la participation étrangère aux enquêtes sur les accidents d'aviation en territoire canadien, mais ils constatent que certaines complications pourraient toujours survenir.

En conclusion, ils souhaitent l'adoption rapide des recommandations de modification de l'Annexe 13 formulées à la réunion de février 1992 de la Division des enquêtes sur les accidents de l'OACI, et ils recommandent la poursuite de la coopération internationale sous l'égide de l'OACI.

6. Connell, Lightbody, Barristers & Solicitors (Vancouver, Colombie-Britannique) *The Relationship Between the CTAISB Act and Other Transportation Legislation — Can and Should the Legislative Regime Pertaining to Accident Investigation and Safety be Further Rationalized?*

Cette étude porte sur divers textes réglementaires et organismes fédéraux et provinciaux concernant la réglementation de la sécurité des transports et des enquêtes sur les accidents. Les auteurs se penchent surtout sur les cas de chevauchement et de double emploi, ainsi que sur les carences du dispositif législatif global, en recommandant la poursuite des efforts de rationalisation du système.

Dans leur discussion générale des dédoublements et chevauchements d'activité, ils évoquent des questions importantes pour le public concernant le temps et l'argent que coûtent les enquêtes à ceux qui en font l'objet, la confiance du public et sa coopération avec un système confus de textes se chevauchant, et les risques d'auto-incrimination des témoins et d'abus de pouvoir.

Malgré les cas de chevauchement et de double emploi qui existent entre le BSTC et d'autres organismes ayant des mandats et des pouvoirs correctifs plus étendus, il convient de maintenir aussi bien le Bureau que tous les autres organismes statutaires. Les auteurs constatent cependant l'existence d'un conflit de compétence statutaire irréconciliable avec la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, ainsi que la nécessité de mieux coordonner les activités avec les autres organismes d'enquête fédéraux et provinciaux.

# Annexe 4

## Questionnaire d'évaluation par les experts

Le questionnaire d'évaluation a été élaboré de manière complètement indépendante pour évaluer les rapports d'enquête sur les accidents.\* Il a été remis à chacun des analystes avec les rapports pertinents du BSTC. Ni les enquêteurs en chef du BSTC ni d'autres parties touchées par la rédaction des rapports n'étaient identifiés dans ces derniers. Les analystes avaient été invités à utiliser ce questionnaire pour assurer la cohérence de leurs évaluations, en ajoutant éventuellement des précisions ou leurs propres observations sur d'autres questions.

1. Y a-t-il des parties du rapport que vous avez dû relire plusieurs fois pour bien en comprendre le sens ou l'incidence sur l'accident?  
 Non     Oui    (Identifiez ces parties et les problèmes qu'elles vous ont posés)
  
2. Le rapport contient-il les illustrations (diagrammes, graphiques, etc.) requises pour comprendre des questions techniques complexes?  
 Oui     Non    (Expliquez)
  
3. L'étude du rapport vous a-t-elle donné les réponses à toutes vos questions sur : (1) Ce qui est arrivé? (2) Comment c'est arrivé? et (3) Pourquoi c'est arrivé?  
 Oui     Non    (Expliquez lesquelles de vos questions sont restées sans réponse)
  
4. Toutes les hypothèses raisonnables (théories des accidents) ont-elles été élaborées, évaluées et présentées à votre satisfaction?  
 Oui     Non    (Expliquez)
  
5. Dans la mesure où des facteurs comportementaux ont joué un rôle dans cet accident, a-t-on fait des efforts raisonnables pour identifier les éléments de comportement contrôlables?  
 Ne s'applique pas     Oui     Non    (Expliquez)

\* Adapté de G.M. Bruggink : *In Support of Investigation Authorities*, Bruggink G.M. (Forum de l'ISAST, automne 1981).



6. Le rapport est-il équilibré en ce qui concerne l'importance accordée aux divers éléments de l'accident et à leurs conséquences?  
 Oui     Non    (Expliquez)
7. Le rapport est-il logique et cohérent, en d'autres termes, ses données factuelles et son analyse appuient-elles complètement toutes ses conclusions?  
 Oui     Non    (Expliquez — voir également la question suivante)
8. Considérant les faits présentés dans le rapport, auriez-vous tiré des conclusions supplémentaires ou auriez-vous modifié ou supprimé certaines conclusions?  
 Oui     Non    (Expliquez)
9. Le rapport présente-t-il des données importantes en matière de blessures et de survie de manière suffisamment détaillée pour juger de l'efficacité des critères, procédures et équipements existant en matière de protection?  
 Ne s'applique pas     Oui     Non    (Expliquez)
10. L'énoncé des causes expose-t-il tous les éléments du mécanisme d'accident pouvant être corrigés?  
 Oui     Non    (Expliquez)
11. Toutes les recommandations de sécurité s'appuient-elles sur la preuve concrète d'un problème spécifique et contrôlable?  
 Oui     Non    (Expliquez)
12. Le libellé des recommandations donne-t-il à l'organisme suffisamment de latitude pour atteindre l'objectif souhaité de la manière la plus efficace possible, lorsque l'organisme d'enquête n'est pas tout à fait certain des options disponibles?  
 Oui     Non    (Expliquez)
13. Certaines des recommandations sont-elles tellement larges qu'il serait impossible de surveiller les progrès escomptés et leur mise en application?  
 Non     Oui    (Expliquez)
14. Y a-t-il des aspects de l'enquête que vous jugez avoir été extrêmement bien ou mal traités?  
 Non     Oui    (Expliquez)

15. Étant donné qu'un rapport d'accident peut ne pas exprimer la totalité des détails de l'enquête, comment jugez-vous la qualité globale de l'enquête d'après ce rapport?
- Excellente                       Adéquate                       Insuffisante dans  
certains domaines  
(Expliquez)
16. Auriez-vous des recommandations à faire à l'équipe d'enquête au sujet de l'application des techniques ou procédures d'enquête?
- Non       Oui      (Expliquez)

## Annexe 5

### Lettre du 3 février 1988 de John Sopinka, c.r., au ministre des Transports

*[Pendant le débat de 1988-1989 qui a abouti à la création du BSTC, la lettre ci-après envoyée au ministre des Transports au sujet du BCSCA a été l'un des éléments de réflexion du législateur. Bien que les commissaires n'approuvent pas tous les éléments de cette lettre, celle-ci est révélatrice et constitue un document de réflexion intéressant].*

[JOHN SOPINKA, c.r.  
Avocat  
Stikeman, Elliott]

Le 3 février 1988

L'honorable John C. Crosbie  
Ministre des Transports  
Place de Ville  
330, rue Sparks  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0N5

Cher M. Crosbie,

Objet : Bureau canadien de la sécurité aérienne

#### INTRODUCTION

Par lettre datée du 16 décembre 1987, j'ai été engagé comme consultant pour vous donner des conseils de politique fondamentale au sujet de la loi proposée pour créer un Bureau multimodal d'enquête sur les accidents de transport. Mon mandat consistait à examiner la structure et le rôle envisagés pour le Bureau, ainsi que la séparation des pouvoirs du président, des membres du Bureau et des directeurs d'enquête.

Je me suis penché sur les documents mentionnés dans mon mandat, et j'ai eu des entrevues avec le président du BCSA, les membres du Bureau, les membres de l'équipe de rédaction du projet de loi, des représentants du groupe Hickling, un conseiller juridique et membre du NTSB, ainsi que maintes parties intéressées. J'ai également lu et examiné le mémoire de l'ABC.

### Problématique

Mon examen m'a permis d'identifier rapidement certains domaines problématiques, dont je parlerai dans mon rapport. Le plus important, exprimé de manière générale, est que le BCSA ne travaille pas comme une entité soudée dans sa recherche des carences de sécurité et dans la formulation de correctifs. C'est plutôt devenu une entité tellement fragmentée que certains de ses membres sont en conflit déclaré avec son président, et qu'il y a également un conflit entre les membres et les enquêteurs, ces derniers se voyant indépendants des premiers.

À cause de ces dissensions, plusieurs membres du Bureau se jugent incapables d'exercer leurs fonctions. Il est arrivé que certains n'aient pas pu obtenir d'enquête sur des éléments qu'ils jugeaient essentiels pour assumer leurs responsabilités. Les enquêteurs considèrent que c'est uniquement au sujet du rapport qu'ils ont préparé que le Bureau doit exercer sa tâche. Quand on leur demande ou recommande d'examiner d'autres faits ou causes, la réponse est que l'enquête relève de la compétence exclusive du directeur d'enquête.

J'ai constaté que le président appuie la position des enquêteurs. Son interprétation de l'article 5 de la Loi sur le BCSA et des dispositions de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et de la Loi sur la gestion des finances publiques est qu'il détient le pouvoir quasi exclusif de gérer le Bureau et son personnel, sous réserve de son droit de déléguer aux membres du Bureau les pouvoirs qu'il juge appropriés. Cette interprétation ne s'applique pas au pouvoir du Bureau d'examiner les rapports d'accident mais, comme je l'indique plus loin, le Bureau se voit souvent dans l'impossibilité de procéder à un examen exhaustif à cause des limites imposées à ses membres par les directeurs d'enquête.

Le mécontentement du Bureau est exacerbé par le fait que, même si certains de ses membres sont compétents et qualifiés, celui-ci n'a pas assez à faire à cause de son rôle limité et du nombre de ses membres.

L'industrie s'inquiète toujours de ce que le Bureau ne soit pas suffisamment indépendant du ministère des Transports et qu'il y ait une apparence de conflit. Cela s'explique sans doute en partie par la fragmentation du rôle du Bureau, comme je viens

de l'indiquer. Comme les enquêteurs ne relèvent pas complètement du contrôle du Bureau, il est plus difficile de considérer qu'ils sont complètement indépendants du ministère des Transports. En outre, plusieurs autres facteurs contribueraient, selon certains, à donner l'impression d'un conflit d'intérêts.

La carrière des enquêteurs dépend de Transports Canada dans la mesure où le BCSA n'est pas assez vaste pour leur permettre d'obtenir des promotions internes. On peut donc croire qu'ils soient tentés d'atténuer leurs critiques de Transports Canada par souci de leur carrière. Le fait que le BCSA relève du Parlement par le truchement du ministre des Transports, et que ce soit ce ministre qui présente son budget au Parlement, a également été mentionné comme facteur contribuant à l'apparence de conflit.

Enfin, on estime dans l'industrie que la compétence des enquêteurs et la qualité des enquêtes et rapports se sont détériorées ces dernières années. D'aucuns estiment que les enquêtes sur les facteurs humains ne sont pas assez poussées et que le Bureau manque de certaines compétences et installations techniques. Les enquêteurs, en revanche, se plaignent de devoir consacrer du temps précieux à témoigner en cour ou devant des enquêtes de coroner.

Certes, tous ces problèmes, surtout le dernier, ne peuvent pas être résolus par voie législative. Le succès du futur Bureau dépendra en grande mesure, comme c'est le cas de tout organisme, de la qualité des personnes qui y seront nommées et des ressources qui lui seront consenties. J'ai cependant identifié plusieurs domaines, relevant de mon mandat, dans lesquels certaines mesures pourraient contribuer à améliorer la situation.

- I. Pouvoirs et attributions respectifs du Bureau et du président
- II. Relations entre les directeurs d'enquête et le Bureau
- III. Indépendance du Bureau par rapport à Transports Canada
- IV. Nom du Bureau
- V. Nombre de membres du Bureau
- VI. Équité procédurale — Diffusion des projets de rapport
- VII. La comparution des enquêteurs comme témoins

Je vais aborder chacun de ces domaines en me fondant, dans la mesure du possible, sur les conclusions et recommandations du rapport Hickling et sur les dispositions pertinentes du projet de loi, et en formulant ensuite mes propres remarques et recommandations.

## I. POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS RESPECTIFS DU BUREAU ET DU PRÉSIDENT

### HICKLING — Conclusions

Le rapport Hickling se contente de proposer une interprétation de la loi actuelle. On peut y lire ceci :

À cet égard, certaines dispositions de la Loi sur le BCEATST prêtent à plusieurs interprétations. Cela s'explique au moins dans une certaine mesure par le fait qu'on ne fait dans le texte de la loi aucune distinction entre le «Bureau», synonyme du BCSA, et le «Bureau», synonyme du Bureau du BCSA. Il n'y a également aucun énoncé de principes dans la loi.

Il est cependant clair, et c'est notre conclusion, que le président, qui est le directeur général du BCSA, est seul responsable de la supervision et de la direction du travail et du personnel du BCSA. Il peut déléguer à d'autres membres du Bureau ou à du personnel du BCSA toute tâche de direction et de supervision qu'il peut exercer lui-même à titre de PDG. (Sommaire, page 8.)

Dans la mesure où l'auteur du rapport conclut qu'il y a «une scission fondamentale à l'intérieur du BCSA quant au rôle du président et à celui des autres membres du Bureau», il n'est pas productif d'accepter telle quelle la Loi actuelle. Il convient en effet de déterminer si ses dispositions ont causé cette scission ou y ont contribué, et de recommander alors des modifications.

Je suis, de plus, intrigué par l'affirmation, dans le premier paragraphe susmentionné, «qu'on ne fait dans le texte de la loi aucune distinction entre le «Bureau», synonyme du BCSA, et le «Bureau», synonyme du Bureau du BCSA». Je ne vois pas la distinction qu'il faut faire entre le «Bureau canadien de la sécurité aérienne» et le «Bureau du Bureau canadien de la sécurité aérienne».

**HICKLING : Recommandations**

La seule recommandation est la recommandation (iv) de la page 13, qui se lit comme suit :

- iv) faire une distinction très claire entre le BEAT (entité juridique collective) et les membres du Bureau pris collectivement.

Je ne pense pas qu'il existe une distinction, ou que celle-là soit nécessaire.

**AVANT-PROJET DE LOI****Article 5**

Cet article et l'utilisation du mot président au lieu du mot Bureau dans d'autres articles renforcent le rôle du président et rendent celui-ci plus indépendant que dans la Loi sur le BCSA.

**Articles 7 et 11**

L'article 7 énonce les objectifs du Bureau mais n'indique pas qu'il a le pouvoir de s'en acquitter. De fait, suite aux limites imposées au «Bureau», celui-ci n'a pas le pouvoir d'exercer ses fonctions.

Le paragraphe 11(3) entérine cette limite en ne faisant aucune référence au but fondamental du Bureau, formulé à l'alinéa 7(1)a), qui est de mener des enquêtes indépendantes.

À mon avis, il faut donner au Bureau le pouvoir d'exercer ses fonctions, même si ce pouvoir peut et devrait être délégué en partie au président et aux directeurs d'enquête. Je reviendrai sur cette question plus loin.

**REMARQUES**

En recommandant la création d'un Bureau indépendant sur la sécurité de l'aviation, le juge Dubin envisageait dans son rapport un Bureau puissant qui fonctionnerait comme organisme d'enquête unitaire. Il est fondamental, pour donner cette image d'organisme indépendant, que la direction en soit confiée à un conseil et non pas à une personne. Le Bureau est un organisme d'enquête dont la seule fonction est d'établir les faits révélant la ou les causes des accidents d'aviation, et de formuler des recommandations pour promouvoir la sécurité. Il n'exerce pas de fonction d'arbitrage et il est donc erroné de parler à son sujet de fonction quasi judiciaire.

Son rôle est semblable à celui d'une commission d'enquête publique établie en vertu de la Loi sur les enquêtes publiques. Dans une telle commission, même si c'est le personnel qui recueille les preuves, il le fait sous la direction générale du commissaire. On ne juge pas nécessaire de faire de distinction entre le commissaire et son personnel car la commission dans son ensemble est censée agir comme organisme d'enquête homogène.

La Loi sur le BCSA, telle qu'elle a été interprétée sur le plan pratique et dans le rapport Hickling, a fragmenté l'organisme à un point tel qu'elle a entamé son efficacité. Cela a eu pour effet de donner l'impression qu'il est moins indépendant qu'il ne devrait l'être. Cette situation serait exacerbée par la disposition du projet de loi susmentionnée.

À mon avis, il n'y a aucune raison de nommer un Bureau de cinq membres s'il ne détient pas le pouvoir ultime de faire son travail. Le concept envisagé dans le rapport Dubin était celui d'un Bureau qui assumerait la direction des enquêtes sur les accidents.

Bien que la nomination et la supervision des enquêteurs et des autres membres du personnel, ainsi que la conduite des enquêtes, seraient déléguées au président et aux directeurs des enquêtes sur les accidents, respectivement, ces fonctions seraient exercées conformément aux politiques et procédures générales adoptées par le Bureau. Je constate à ce sujet que la loi érigeant le National Transportation Safety Board contient notamment les dispositions suivantes :

(a) Le Bureau ...

(1) enquêtera ou fera enquêter (de manière aussi détaillée qu'il le voudra) et déterminera les faits, conditions et circonstances, ainsi que la cause ou la cause probable ou les causes de tout ...

(A) accident d'aviation relevant de ses fonctions, pouvoirs et attributions provenant du Bureau de l'aviation civile, en vertu de l'alinéa 1655(d) de ce Titre conformément au Titre VII de la Loi sur l'aviation fédérale de 1958, telle que modifiée; etc.

Le pouvoir de diriger les enquêtes sur le terrain a été dans l'ensemble délégué aux enquêteurs.



## RECOMMANDATIONS

Étant donné le concept susmentionné, je recommande de modifier comme suit les articles 5, 7 et 11 :

(1) Remplacer l'article 5 par ce qui suit :

5(1) Le président est le directeur général du Bureau et, sous réserve de l'article 2 ci-après, il assume la responsabilité de l'administration du Bureau et des pouvoirs et attributions qui lui sont délégués par le Bureau.

(2) Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 1, par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et par la Loi sur la gestion des finances publiques, ainsi que par cette Loi, le président est assujéti aux politiques, résolutions, règles et règlements généraux du Bureau, et agit conformément à eux.

(3) En cas d'absence du président ou d'incapacité de celui-ci, ou s'il n'y a pas de président, le gouverneur en conseil peut autoriser un membre à exercer temporairement la fonction de président et ce membre détient et peut exercer pendant cette période tous les pouvoirs et attributions du président.

Aux fins administratives et conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et à la Loi sur la gestion des finances publiques, le président détient le pouvoir de nommer, promouvoir et rémunérer le personnel. (Les détails m'ont été communiqués par Rhoda Barrett dans une note de service reproduite à l'annexe A.)

Bien qu'elles n'aient pas été abordées dans les conclusions de l'étude Hickling, ces deux dispositions statutaires sont en partie à l'origine de la revendication d'un pouvoir exclusif du président à l'égard du personnel, y compris des enquêteurs. J'estime qu'il n'y a lieu d'apporter aucune modification à ces lois. Elles auront toujours pour effet de déléguer au président la responsabilité des questions administratives, celui-ci pouvant s'en acquitter conformément aux orientations générales établies par le Bureau.

Si l'on préfère ne pas déléguer ce pouvoir au président, une condition à cet effet pourrait être imposée par la Commission de la fonction publique et par le Conseil du Trésor, respectivement. Si cela est jugé inadéquat, il sera peut-être nécessaire d'adopter une modification corrélative à ces lois.

(2) Remplacer le paragraphe 7(1) par ce qui suit :

7(1) Le but du Bureau est de promouvoir la sécurité des transports et, à cette fin, le Bureau a le pouvoir :

- a) de mener des enquêtes indépendantes et, s'il y a lieu, des enquêtes publiques sur les événements de transport afin de tirer des conclusions sur leurs causes et facteurs;
- b) d'exécuter des enquêtes indépendantes au sujet des événements de transport;
- c) d'identifier les carences de sécurité, au moyen d'enquêtes et d'études sur les événements de transport;
- d) de faire publiquement rapport sur ces enquêtes, enquêtes publiques et études, et sur les conclusions correspondantes;
- e) de formuler des recommandations visant à éliminer ou à réduire les carences de sécurité.

(2) En déterminant les facteurs ayant causé un événement de transport ou y ayant contribué, il n'appartient pas au Bureau d'attribuer ou de déterminer les responsabilités civiles ou pénales, étant entendu cependant que cela ne doit pas l'empêcher de tirer des conclusions complètes sur les causes ou facteurs, quelles que soient les déductions que l'on puisse en tirer en matière de responsabilités.

(3) Aucune conclusion du Bureau concernant un événement de transport ne pourra être interprétée comme étant une détermination ou une attribution de faute ou de responsabilité.

La modification proposée à l'article 7 vise à indiquer clairement que le Bureau a le pouvoir d'exercer sa mission. Les alinéas (2) et (3) sont ajoutés pour garantir que l'interdiction de déterminer les responsabilités civiles ou pénales ne doit pas empêcher le Bureau de faire son travail, tout en accordant une protection adéquate aux parties concernées. À cet égard, j'ai été impressionné par l'opinion des membres du Bureau et d'autres qui est résumée dans la conclusion suivante du rapport Hickling :

«on fait trop d'efforts pour éviter de blâmer qui que ce soit, ce qui mine l'efficacité globale du BCSA.»

On ne trouve cependant aucune recommandation à ce sujet dans le rapport, ni aucune disposition dans le projet de loi.

(3) Modifier le paragraphe 11(3) en ajoutant le nouvel alinéa a) ci-après :

11(3)(a) établir les politiques, règles et procédures régissant la conduite des enquêtes ainsi que le rôle et la participation aux enquêtes des enquêteurs, des observateurs et des membres du Bureau.

Les politiques, règles et procédures adoptées par le Bureau auront généralement pour effet de placer l'enquête sur le terrain sous la responsabilité du directeur d'enquête. Un membre du Bureau pourrait être rattaché à une enquête comme cela se fait au NTSB.

## II. RELATIONS ENTRE LE DIRECTEUR D'ENQUÊTE ET LE BUREAU

### HICKLING : Conclusions

L'auteur du rapport conclut, à juste titre, que le directeur d'enquête est indépendant du Bureau, en vertu de la Loi. (Sommaire, page 9.)

### HICKLING : Recommandations

Dispositions garantissant l'indépendance des fonctions d'enquête et d'arbitrage du BEAT, l'une par rapport à l'autre. Cela peut se faire :

- i) en veillant à ce que chacune de ces fonctions relève séparément du ministre;
- ii) en distinguant clairement dans la loi entre l'arbitre (le Bureau du BEAT), le directeur d'enquête et les autres membres du personnel;
- iii) en établissant les rôles et responsabilités respectifs de ces postes et du président, dans la loi ou le règlement; et
- iv) en faisant une distinction très claire entre le BEAT (entité juridique) et les membres du Bureau pris collectivement. (Sommaire, page 13)

On ne trouve dans le rapport aucune analyse de la légitimité de cette séparation, mais celle-ci repose apparemment sur les réponses au questionnaire (page 40 du rapport) dont les résultats sont dominés par le personnel, qui a intérêt à vouloir être indépendant.

### PROJET DE LOI

En vertu de l'article 9 du projet de loi, et comme dans la Loi sur le BCSA, le directeur d'enquête détient un pouvoir exclusif à l'égard des enquêtes. Cet article prévoit la nomination des enquêteurs et du directeur d'enquête par le président.

### REMARQUES

On justifie la séparation des enquêteurs et du Bureau par le fait que le Bureau doit porter un jugement sur les conclusions des enquêteurs. Cette justification est erronée. Le Bureau est un organisme d'enquête et son rapport n'est pas un document judiciaire ou quasi judiciaire. De fait, le législateur interdit expressément au Bureau d'attribuer des responsabilités civiles ou pénales. L'enquête sur le terrain et la préparation du rapport du Bureau constituent un seul et même processus qui ne devrait pas être scindé. En conséquence, et considérant que le Bureau assume la responsabilité ultime de la qualité des rapports, c'est lui qui devrait nommer les directeurs d'enquête.

Dans la mesure où la séparation de l'enquête et de l'étape dite «d'arbitrage» repose sur l'expérience américaine et britannique (brièvement évoquée dans le rapport Hickling), je tiens à souligner que :

(1) Le NTSB, en vertu de sa loi organique,

«(1) enquêtera ou fera enquêter (de manière aussi détaillée qu'il le voudra) et déterminera les faits, conditions et circonstances, ainsi que la cause ou la cause probable ou les causes de tout ...

(A) accident d'aviation relevant de ses fonctions, pouvoirs et attributions provenant du Bureau de l'aviation civile, en vertu de l'alinéa 1655(d) de ce Titre conformément au Titre VII de la Loi sur l'aviation fédérale de 1958, telle que modifiée; (art. 1903)».

Si l'enquêteur en chef est autorisé à assumer le contrôle exclusif de l'enquête sur le terrain, c'est parce que le Bureau lui a délégué ce pouvoir. (Voir art. 831.1, 49 C.F.R. ch. VIII [édition 10-1-86]).

En fait, j'ai été récemment informé par le juriconsail du NTSB et par les membres du Bureau, comme la Commission Dubin l'avait été aussi, que «l'enquêteur en chef est très souple» et ne contesterait pas le Bureau si celui-ci voulait faire des suggestions. Cela s'explique sans aucun doute par le fait qu'il sait que son pouvoir lui est délégué par le Bureau.

- (2) En Angleterre, il n'y a traditionnellement pas de Bureau permanent. Les membres du Bureau sont nommés au cas par cas, et ils oeuvrent comme s'ils étaient des juges. Ce concept, qui n'est pas le nôtre, ne peut être simplement transplanté au Canada.

Je constate finalement que l'ABC affirme dans son document de travail intitulé «Mémoire sur le projet de loi concernant un Bureau d'enquête sur les accidents de transport» que :

«Étrangement, cet article n'aborde pas la question de savoir qui nomme le directeur. Il devrait être clair que c'est le Bureau si l'on ne veut pas que l'indépendance de celui-ci soit directement menacée.

Il devrait être clair que le directeur exerce toutes ses fonctions au nom du Bureau, lequel doit être clairement présenté comme conservant la responsabilité globale de tous les aspects de son mandat.

Il importe, sur cette dernière question, d'éviter toute scission de responsabilités et de pouvoirs. En conséquence, si le directeur est nommé par le Bureau, le législateur doit éviter de conférer au directeur des pouvoirs susceptibles d'entraver ceux du Bureau. L'un des signes d'indépendance d'un tribunal est qu'il contrôle ses propres procédures.»

## RECOMMANDATIONS

**Par. 9(2)** Modifier ce paragraphe en remplaçant «président» par «Bureau» à la deuxième ligne. Pour être conforme à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et à la Loi sur la gestion des finances publiques, ne pas modifier le paragraphe 9(1) mais, comme je l'ai déjà indiqué, le président exerce ses fonctions sous réserve des limites établies à l'article 5.

**Par. 9(3)** Modifier en ajoutant à la fin «et cela sous réserve des politiques et règles du Bureau et conformément à celles-ci».

### III INDÉPENDANCE DU BUREAU PAR RAPPORT À TRANSPORTS CANADA

#### Ministre de tutelle

##### HICKLING : Conclusions

Faire relever le Bureau du ministre des Transports crée une apparence de conflit. (Sommaire, page 2)

##### HICKLING : Recommandations

Aucune.

#### PROJET DE LOI

Article 2 — article des définitions. Définition de « ministre » : un membre du Conseil privé de la Reine désigné par le gouverneur en conseil.

#### REMARQUES

Le Cabinet désignera normalement un ministre connaissant le travail du BCSA, et ce pourrait être le ministre des Transports. Je ne conteste donc pas cette disposition. Elle est conforme au rapport Dubin.

#### RECOMMANDATIONS

Aucun changement.

#### Statut d'observateur pour Transports Canada

##### HICKLING : Conclusions

Les dispositions du BCSA en vertu desquelles le ministre des Transports a le pouvoir de « nommer un représentant pour assister à toute enquête » donnent une impression de favoritisme, dans la mesure où aucune autre partie ne bénéficie de la même considération. (Sommaire, pages 2-3)

##### HICKLING : Recommandations

Aucune

## PROJET DE LOI

## Article 22

(2) Sous réserve des conditions imposées par le Bureau, une personne désignée par le ministre peut assister à une enquête à titre d'observateur.

## REMARQUES

En vertu de l'alinéa 11(3)(a), le Bureau peut accorder le statut d'observateur à d'autres personnes. Il est clair que toute partie ayant le même intérêt que Transports Canada obtiendra ce statut. Le paragraphe 22(2) entérine simplement le fait que Transports Canada détient un intérêt dans chaque événement de transport. Aucune autre partie ne se trouve dans la même situation. Les parties détenant un intérêt semblable doivent être déterminées cas par cas puisque ce ne seront pas les mêmes pour chaque accident. Il ne s'agit pas de favoritisme mais simplement de reconnaître la réalité.

On trouve dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie* [1978] 1 R.C.S. 369, de la Cour suprême du Canada, la définition suivante d'une apparence de conflit :

... la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question... de façon réaliste et pratique. (p. 372)

puis :

... qu'aurait découvert une personne sensée et raisonnable qui aurait pris le temps et se serait donné la peine de se renseigner sur la véritable situation. (p. 402)

Aucune personne raisonnable ayant en sa possession les faits fondamentaux ne pourrait conclure que les enquêteurs ont un préjugé simplement parce que Transports Canada a le statut d'observateur.

Perspectives de carrière des enquêteurs à Transports Canada

**HICKLING : Conclusions**

Les perspectives de carrière des enquêteurs à Transports Canada risquent d'influer sur leurs conclusions. (Sommaire, page 2)

**HICKLING : Recommandations**

Aucune

**PROJET DE LOI**

Aucune disposition

**REMARQUES**

L'impression qu'un enquêteur favorisera Transports Canada parce qu'il vise un poste au sein de ce ministère serait éliminée s'il était interdit aux enquêteurs d'accepter un poste à Transports Canada pendant qu'ils occupent un poste d'enquêteur ou pendant une période adéquate après avoir quitté ce poste. Cette mesure serait cependant trop sévère. L'impression de conflit pourrait être atténuée si l'approbation du Bureau était requise pour permettre à un enquêteur d'obtenir un poste à Transports Canada. Je recommande en conséquence de modifier l'article 9 en y ajoutant le paragraphe 9(5).

**RECOMMANDATIONS**

9(5) Aucune personne qui a été désignée en vertu du paragraphe 9(1), pendant qu'elle détient un certificat de cette désignation ou pendant une période d'un an après avoir cessé de détenir un certificat de désignation, ne peut être employée par Transports Canada sans l'approbation du Bureau.

**IV NOM DU BUREAU**

**HICKLING : Conclusions**

Aucune



**HICKLING : Recommandations**

Aucune

**PROJET DE LOI**

La désignation prévue est «Bureau d'enquête sur les accidents de transport».

**REMARQUES**

Voici ce que dit le rapport Dubin :

«Dans la plupart des cas, le nom donné à un tribunal ne revêt aucune importance particulière. Dans le cas présent, cependant, j'estime qu'il est important qu'il exprime l'objectif réel du tribunal. Pour cette raison, je crois qu'il faudrait inclure le mot «sécurité» dans le nom du nouveau tribunal indépendant.»

Le nom proposé ne fait pas ressortir la mission réelle du Bureau, exprimée à l'article 7.

**RECOMMANDATIONS**

En conséquence, je recommande que le Bureau soit appelé «Bureau canadien de la sécurité des transports».

**V. NOMBRE DE MEMBRES DU BUREAU****HICKLING : Conclusions**

Le Bureau a trop de membres. (Sommaire, page 9)

**HICKLING : Recommandations**

Envisager de réduire la taille du BCSA. (Sommaire, pages 11 et 13)

**PROJET DE LOI**

L'article 4 prévoit 5 membres.

## REMARQUES

Je conviens que le Bureau est trop grand. Il devrait y avoir au moins un membre pour chaque mode de transport, de façon à pouvoir nommer au moins une personne ayant l'expérience de chaque mode. Avec un Bureau de cinq membres, on aurait la répartition suivante :

Aviation	2
Marine	1
Chemin de fer	1
Pipelines	$\frac{1}{5}$

## RECOMMANDATIONS

Aucun changement par rapport au projet de loi.

## VI ÉQUITÉ PROCÉDURALE — DIFFUSION DES PROJETS DE RAPPORT

## HICKLING : Conclusions

Aucune conclusion

## HICKLING : Recommandations

Permettre aux parties intéressées d'exprimer leur opinion devant le Bureau indépendant. (Sommaire, page 13)

## PROJET DE LOI

Paragraphe 24(2) : Ce paragraphe entérine la pratique consistant à remettre les projets de rapport aux parties concernées.

## REMARQUES

La diffusion des projets de rapport à l'industrie se faisait couramment avant la création du BCSCA. Le juge Dubin avait recommandé le maintien de ce système. On le retrouve dans le projet de loi. La jurisprudence anglaise récente, approuvée par la Cour suprême du Canada, veut que même un organisme d'enquête pur soit assujéti aux règles fondamentales d'équité procédurale et doive donc donner un minimum

de préavis aux parties susceptibles d'être affectées par son rapport. L'ACB précise cependant que la diffusion des projets de rapport donne l'impression que ce sont les parties, et non pas le tribunal, qui rédigent le rapport final. Cette pratique a suscité des réserves de la part des tribunaux. Je crois que l'on pourrait surmonter cette objection en adressant aux parties intéressées un résumé des conclusions proposées les concernant.

## RECOMMANDATIONS

Modifier le paragraphe 24(2) pour prévoir la communication d'un «résumé des conclusions proposées pertinentes» plutôt qu'un exemplaire du projet de rapport. J'ajouterais également après les mots «directement intéressés» les mots «ou pouvant être négativement affectés», de façon à ce que ce paragraphe se lise comme suit :

24(2) Avant de publier un rapport en vertu du paragraphe (1), le Bureau adresse à titre confidentiel un résumé des conclusions proposées pertinentes à tout ministre ou toute autre personne qu'il estime être directement intéressé ou pouvant être mis en cause par les conclusions du Bureau, et donne à ce ministre ou à cette personne la possibilité de lui adresser ses observations sur le résumé des conclusions proposées pertinentes, avant la rédaction du rapport final.

## VII LA COMPARUTION DES ENQUÊTEURS COMME TÉMOINS

### HICKLING : Conclusions

Aucune

### HICKLING : Recommandations

Envisager d'utiliser des dépositions écrites (au lieu de vive voix) des enquêteurs.

### PROJET DE LOI

Aucune disposition

### REMARQUES

Les enquêteurs se plaignent du temps qu'ils doivent consacrer à témoigner devant des tribunaux ou des enquêtes de coroner.

Ils se plaignent également de ce qu'on leur demande des avis concernant des attributions de responsabilités. Dans la mesure où le travail des enquêteurs se fonde essentiellement sur de l'ouï-dire et où il est protégé par les dispositions de la Loi

(art. 29), il semblerait que seul ce que l'enquêteur a observé puisse être admissible devant un tribunal. On peut affirmer que tout avis exprimé au sujet des responsabilités est irrecevable car l'enquêteur n'est pas un expert en la matière. Ce rôle appartient au tribunal. Le Bureau n'a peut-être pas exprimé cette position de manière assez vigoureuse lorsque des enquêteurs ont été cités à comparaître.

En conséquence, je recommande l'adoption d'une disposition semblable à celle de la *Loi sur la preuve* (art. 29) destinée à ne pas faire perdre de temps aux représentants des banques. Un affidavit relatif aux conclusions matérielles de l'enquêteur pourrait être jugé recevable dans toute poursuite judiciaire, à moins que le tribunal ou le coroner n'ordonne, pour des raisons spéciales, la comparution de l'enquêteur. On indiquerait également dans cet article que l'avis d'un enquêteur au sujet des responsabilités serait irrecevable.

## RECOMMANDATIONS

Ajouter un nouvel article à la Loi :

29(1) L'affidavit d'un enquêteur déposant sur ses observations personnelles, désigné en vertu du paragraphe 9(1) et qui a mené l'enquête sur un événement de transport ou y a participé, est admis comme preuve prima facie de la vérité dans toute procédure judiciaire ou enquête de coroner.

(2) Lorsqu'une preuve est avancée au moyen d'un affidavit, conformément à cet article, il n'est pas nécessaire de confirmer la signature ou le poste officiel de la personne ayant produit l'affidavit si ce poste officiel est indiqué dans l'affidavit lui-même.

(3) Un enquêteur dont la preuve peut être confirmée en vertu de cet article n'est pas tenu de témoigner dans une poursuite judiciaire ou une enquête de coroner sauf sur ordonnance de la cour ou du coroner, pour une raison spéciale.

(4) L'avis d'un enquêteur qui témoigne dans une procédure judiciaire ou une enquête de coroner au sujet de la responsabilité civile ou pénale de toute personne concernant un événement de transport est irrecevable.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

•John Sopinka•

## ANNEXE «A»

Question 1(a)

Quels sont les pouvoirs et attributions du directeur général du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) à titre d'administrateur général conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*?

Commentaires

En vertu du paragraphe 5(2) de la *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne* («Loi sur le BCSA»), le président du Bureau est le directeur général de celui-ci et assure la supervision et la direction du travail et du personnel du Bureau. L'article 8 de cette loi dispose que les employés du Bureau seront nommés conformément aux dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* («Loi sur l'EFPP»).

En vertu de la *Loi sur l'EFPP*, la Commission de la fonction publique détient le droit et le pouvoir exclusifs de nommer des personnes dans ou de la fonction publique dont la nomination ne relève d'aucun pouvoir ni d'aucune autre loi du Parlement (article 8). La Commission établit également les normes de sélection des candidats à une nomination, sur demande de l'administrateur général concerné (article 10). En conséquence, la Commission gère les concours et les appels et assure la supervision générale du fonctionnement du système de mérite qui fonde la Loi. Toutefois, en vertu de l'article 6 de la *Loi sur l'EFPP*, la Commission peut autoriser un administrateur général, et seulement un administrateur général, à exercer, sous réserve des conditions qu'elle peut imposer, tous les pouvoirs susmentionnés de la Commission, sauf ceux qui concernent les appels et les enquêtes. L'administrateur général peut à son tour autoriser d'autres personnes à exercer les pouvoirs qui lui sont ainsi consentis. En pratique, tous les administrateurs généraux ont obtenu cette délégation de pouvoirs.

En outre, un administrateur général a certaines responsabilités spécifiques au sujet des employés en vertu de la *Loi sur l'EFPP*. C'est en effet lui qui peut accepter la démission d'un employé, qui peut déclarer dans certaines circonstances qu'un employé a abandonné son poste, qui peut libérer un employé en période probatoire, qui peut mettre un employé à pied et qui peut finalement renvoyer un employé pour incompétence ou incapacité.

Il est important de tenir compte de la définition d'un «ministère» et d'un «administrateur général» dans la *Loi sur l'EFP* :

«ministères» : outre les ministères mentionnés à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, toute division ou direction de la fonction publique que le gouverneur en conseil désigne à ce titre pour l'application de la présente loi.

«administrateur général». S'entend :

- a) dans un ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, du sous-ministre;
- b) dans une division ou direction de la fonction publique désignée comme un ministère selon la définition de ce terme, de la personne que le gouverneur en conseil peut désigner à ce titre pour l'application de la présente loi;
- c) dans tout autre secteur relevant exclusivement de la Commission pour ce qui est des nominations de fonctionnaires, du premier dirigeant de ce secteur ou, à défaut, de la personne que le gouverneur en conseil peut désigner à ce titre pour l'application de la présente loi.

À cause de son article 8, la *Loi sur le BCSA* est régie par la *Loi sur l'EFP*. Je n'ai connaissance d'aucun décret du gouverneur en conseil désignant le Bureau comme un ministère aux fins de la *Loi sur l'EFP*. Il semble que l'alinéa (b) de la définition d'un «administrateur général» dans la *Loi sur l'EFP* soit applicable dans ce cas, ce qui veut dire que c'est le président du Bureau, à titre de directeur général, qui doit être considéré comme l'administrateur général aux fins de la *Loi sur l'EFP*. Je me suis laissée dire que le président a effectivement reçu une délégation du pouvoir d'administrateur général de la Commission.

Lorsque l'alinéa (b) de cette définition s'applique, il ne peut y avoir aucun autre «administrateur général» du Bureau que son président. J'ai toutefois envisagé la possibilité que le Bureau puisse être nommé «administrateur général» par le gouverneur en conseil, s'il était désigné «ministère» aux fins de la *Loi sur l'EFP*, puisque l'alinéa (a) de la définition d'un «administrateur général» s'appliquerait à lui et que, selon la *Loi d'interprétation*, personne s'entend aussi d'une personne morale. Bien qu'on puisse défendre cette thèse, j'ai rejeté cette possibilité car le résultat serait que le Bureau serait en même temps le ministère et son administrateur général. Considérant le libellé de l'alinéa (a) de la définition d'un «administrateur général», il est préférable de considérer que l'objectif du législateur était de différencier le «ministère» de son «administrateur général».

Question 1(b) :

Quels sont les pouvoirs et attributions du directeur général du Bureau canadien de la sécurité aérienne, suite à la désignation du BCSA comme entité ministérielle aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques*?

Remarques

LE BCSA figure à l'annexe B de la *Loi sur la gestion des finances publiques* («LGFP») et constitue donc aux fins de cette Loi un établissement public.

En vertu de l'article 7 de la LGFP, le Conseil du Trésor, qui assume en vertu de cette Loi la responsabilité de gérer le personnel une fois qu'il a été nommé en vertu de la *Loi sur l'EFPP*, peut autoriser l'administrateur général d'un ministère ou le directeur général d'une partie de la fonction publique à exercer et à exécuter, conformément aux modalités imposées par le Conseil du Trésor et sous réserve de ces modalités, tous les pouvoirs et attributions du Conseil du Trésor concernant cette gestion de personnel. Une personne ayant une telle autorisation peut à son tour autoriser d'autres personnes à exercer ces pouvoirs.

En vertu de l'article 24 de la LGFP, c'est l'administrateur général ou une personne chargée de gérer un service qui a la responsabilité de soumettre les crédits pour les postes du budget des dépenses destiné à la Chambre des communes ou pour les postes figurant dans les lois de crédits. C'est également lui ou elle qui a la responsabilité de veiller à ce que des mesures de contrôle adéquates s'appliquent à ces crédits. En vertu de l'article 25, c'est lui ou elle qui a la responsabilité de contrôler les engagements pris à l'égard des fonds attribués à son service. On indique à l'article 27 que le sous-ministre du ministre concerné ou toute autre personne autorisée par un tel ministre sont les personnes qui doivent certifier que les services ont été exécutés et les biens fournis pour pouvoir justifier le paiement par la Couronne. En vertu de l'article 53 de la Loi, «l'administrateur général de chaque ministère» a la responsabilité de tenir des dossiers adéquats au sujet des biens publics. Dans l'ensemble, c'est l'administrateur général qui répond du service pour lequel il est responsable.

Il convient de souligner que l'expression «administrateur général» n'est pas définie aux fins de la LGFP. On ne trouve pas non plus de telle définition dans la *Loi d'interprétation*. Selon l'avocat général supérieur du Conseil du Trésor, «administrateur général» est équivalent, en pratique, à sous-ministre. Dans le cas du Bureau canadien de la sécurité aérienne, puisque le président est son directeur général, c'est lui qui assume la responsabilité de la gestion des finances, du personnel et des biens, à titre «d'autre personne» lorsque l'expression «directeur général» n'est pas utilisée.

# Annexe 6

## Exemple de formule d'entente et d'engagement

Fait en vertu du Règlement de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, DORS 94/...

Dossier d'événement n° : \_\_\_\_\_ Date \_\_\_\_\_ Lieu \_\_\_\_\_

Nom du participant \_\_\_\_\_

Le Bureau de la sécurité des transports du Canada (BSTC) enquête sur les événements de transport afin de promouvoir la sécurité des transports en identifiant les carences de sécurité et en formulant les recommandations destinées à les corriger. Le BSTC n'a pas pour fonction d'établir la faute de quiconque ou de déterminer des responsabilités civiles ou pénales, et ses conclusions ne sont pas exécutoires pour les parties à une procédure judiciaire, disciplinaire ou autre.

Le BSTC peut autoriser une personne à être un Participant à une enquête si elle a un intérêt direct à l'égard de l'événement faisant l'objet de l'enquête et contribuera au but de l'enquête. Le BSTC peut supprimer le statut de Participant si la personne contrevient à une condition qu'il a imposée ou s'il estime que les actes ou omissions du Participant entravent l'enquête.

En signant cette formule d'entente et d'engagement, le BSTC vous autorise, aux conditions indiquées ci-après, à être un(e) Participant(e) à l'enquête relative à l'événement susmentionné, à la fois en votre propre nom et, dans le cas où vous représentez une entreprise, au nom de vos administrateurs et dirigeants et, à moins qu'ils n'aient été autorisés à être des Participants à l'enquête, vos employés et entrepreneurs indépendants :

1. Vous respecterez les instructions de l'enquêteur en chef quant à la conduite de l'enquête.
2. Vous veillerez à ce que vos activités n'entravent ni ne limitent l'enquête.



3. Sauf pour ce qui est de la conduite de l'enquête, de l'adoption de mesures de sécurité et de la correction de toute carence de sécurité, vous veillerez à ce qu'aucune information obtenue grâce à votre statut de Participant(e) ne soit divulguée au public jusqu'à la publication du rapport du BSTC sur l'événement, ou jusqu'au commencement d'une enquête publique, et ensuite à ce que cette information ne soit utilisée ou divulguée que selon ce qui est autorisé par la loi.
4. Vous veillerez à ce que toute information obtenue grâce à votre statut de Participant ne soit pas utilisée à des fins accessoires à la recherche des causes et à la mise en place des systèmes nécessaires pour corriger les carences de sécurité et, en particulier, à ce qu'elle ne soit pas utilisée contre des particuliers.
5. Vous n'intenterez aucune poursuite judiciaire contre le BSTC ou contre Sa Majesté la Reine du fait de votre utilisation ou occupation de tout bien mobilier ou immobilier pendant le cours de l'enquête.

En signant cette formule d'entente et d'engagement, je confirme en avoir lu et compris les modalités et être lié(e) par celles-ci et, selon le cas, que j'ai le pouvoir de souscrire à ces modalités au nom de l'entité participante et de ses administrateurs et dirigeants et, le cas échéant, de ses employés et entrepreneurs indépendants, qui conviennent également d'être liés par ces modalités.

SIGNATURE : \_\_\_\_\_

DATE : \_\_\_\_\_

# Annexe 7

## Modifications au Règlement de la Loi sur le BCEATST proposées par les parties prenantes

### RAIL

- art. 2 Modifier la définition d'un «incident ferroviaire à signaler» pour inclure toute émission pouvant atteindre jusqu'à 10 % de la «limite inférieure d'explosivité» de gaz de pétrole liquéfié (GPL).
- art. 2 Modifier l'alinéa b)(iii) de la définition d'un «accident ferroviaire à signaler» pour qu'elle se lise comme suit : «soit subit une collision ou un déraillement alors qu'il transporte des marchandises dangereuses selon la définition de celles-ci dans le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses».
- art. 2 Modifier l'alinéa h) de la définition d'un «incident ferroviaire à signaler» pour qu'il se lise comme suit : «des marchandises dangereuses se répandent à bord du matériel roulant ou s'en échappent, selon les exigences de rapports des événements dangereux dans le Règlement relatif au transport des marchandises dangereuses».
- art. 2 Modifier l'alinéa b)(iv) de la définition d'un «accident ferroviaire à signaler» pour qu'elle se lise comme suit : «soit subit des dommages susceptibles de menacer la sécurité du public ou d'un employé des chemins de fer s'il est transporté dans cette condition».
- art. 2 Que tout déraillement provoquant des dégâts de plus de 10 000 \$ soit rapporté comme incident ou accident ferroviaire.

### AIR

- art. 2 Ajouter un alinéa à la définition d'un «incident aéronautique à signaler» : «n) un objet tombe ou se sépare de l'aéronef».
- art. 2 Établir un nombre minimum de journées d'hospitalisation comme critère de détermination d'une «blessure grave».



- art. 2 Élargir la définition d'un accident et d'un incident pour mieux refléter le sens véritable de l'exploitation d'un aéronef. Le BSTC devrait s'inspirer de l'ancienne définition qui figurait dans la *Loi sur le BCSA* et qui prévoyait le cas où un incident ou un accident se produisait à n'importe quel moment pendant la période allant du moment où la première personne embarque dans un aéronef pour entreprendre un vol et se terminant lorsque la dernière personne sort de l'aéronef après le vol.
- art. 6 Que le BSTC révise la liste des incidents aéronautiques à signaler et mette à jour ses exigences de rapport dans le but de tenir compte de la technologie contemporaine et des questions de sécurité en vol. Que la liste d'incidents devant être obligatoirement signalés soit révisée au moins une fois tous les deux ans.
- art. 6 Modifier l'alinéa 6(2)(a) pour qu'il se lise comme suit : «(a) le type, le modèle, le numéro de série du fabricant et les marques de nationalité et d'immatriculation de l'aéronef».
- art. 6 Ajouter une exigence de rapport pour les accidents ne survenant pas en vol.
- art. 6 Étendre la liste des incidents à signaler à l'exploitation de tout aéronef, quel qu'en soit le poids, exploité par un transporteur aérien commercial.
- art. 6 Étendre la liste des incidents à signaler pour inclure le fait de ne pas atteindre le rendement certifié ou prévu, la défaillance ou le mauvais fonctionnement de n'importe quel système de l'aéronef ayant un effet préjudiciable à l'exploitation sécuritaire de ce dernier, et le risque de collision avec le sol.
- art. 9 Préciser le paragraphe 9(1) concernant la conservation des pièces et documents relatifs à un accident d'aviation, en ajoutant les mots suivants à la fin de l'article : «jusqu'à ce que leur conservation soit confiée à l'organisme d'enquête».

## EAU

- art. 2 Ajouter une définition de «Bureau».
- art. 2 Ajouter une définition de «membre d'équipage», conformément à la définition d'un matelot dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

- art. 2 Modifier la définition d'un «accident maritime à signaler» pour y inclure tous les autres accidents n'étant pas *directement* reliés à l'exploitation d'un navire, comme les accidents en ligne de rivage.
- art. 2 Modifier l'alinéa b)(v) de la définition d'un «accident maritime à signaler» pour supprimer les mots «ou le rendent inutilisable aux fins prévues».
- art. 2 Modifier la définition d'un «accident maritime à signaler» pour y inclure les tours de forage pétrolier et les plates-formes pétrolières.
- art. 2 Modifier le paragraphe d) de la définition d'un «incident maritime à signaler» pour en éliminer toute ambiguïté, notamment en ce qui concerne les activités des bateaux de pêche.
- art. 2 Remplacer le paragraphe (e) de la définition d'un «incident maritime à signaler», qui concerne actuellement le cas où «l'une des machines du navire subit une panne totale», par l'expression : «l'une des machines du navire tombe en panne».
- art. 2 Revoir la définition d'un «risque de collision», qui s'applique collectivement aux modes air, rail et eau, de façon à donner une définition spécifique pour chaque mode.
- art. 23 Définir le sens de «quorum» au paragraphe (a) régissant l'exercice des attributions du Bureau.

# Glossaire

## **Annexe 13 de l'OACI**

L'Organisation de l'aviation civile internationale a publié cette série de lignes directrices en 1951. L'Annexe 13 définit les méthodes recommandées pour faire enquête sur des accidents aéronautiques multinationaux.

## **Convention 147 de l'OIT**

Ce traité international entré en vigueur en 1981 a été élaboré par l'Organisation internationale du travail, des Nations Unies. Les pays qui le ratifient conviennent d'adopter des lois entérinant des normes internationales sur les équipages de navires, concernant notamment les compétences, les contrats d'emploi, le nombre de membres de l'équipage, les horaires de travail et les conditions de vie à bord.

## **Convention de Chicago**

Traité multilatéral de 1944 établissant le cadre du commerce aérien international. Cette convention a établi le principe général que la réglementation de la sécurité aérienne relève avant tout du pays d'immatriculation de l'aéronef. En vertu de l'article 26, chaque pays a la responsabilité de faire enquête sur les accidents d'aviation impliquant un aéronef étranger au-dessus de son territoire.

## **Embarcation de plaisance (navires de plaisance)**

Les embarcations de plaisance sont définies dans le Règlement de la *Loi sur le BCEATST* comme étant des navires utilisés à des fins d'agrément ou de loisir et ne transportant pas de passagers ou de marchandises contre un prix de louage ou autre rémunération. Les propriétaires ou exploitants des navires de plaisance sont dispensés de devoir signaler les événements au BSTC.

## **Enregistrement contrôlé**

En vertu de la *Loi sur le BCEATST*, enregistrement d'une communication radio ou autre entre des navires, des locomotives ou des aéronefs et des contrôleurs de la circulation aérienne ou la Garde côtière. L'utilisation de ces enregistrements est régie par des règles de confidentialité formulées à l'article 29 de la Loi.

## **Enregistrement de bord**

Selon la *Loi sur le BCEATST*, cette expression désigne les enregistrements de communications vocales et d'autres signaux ou sons dans les locomotives, dans les postes d'équipage des avions, sur les ponts des navires ou dans les salles de contrôle. L'utilisation de ces enregistrements est régie par des règles de confidentialité formulées à l'article 28 de la Loi.

**Événement**

Le BSTC a le pouvoir de mener des enquêtes ou de faire des études sur des événements, c'est-à-dire, selon la définition figurant dans la *Loi sur le BCEATST* et dans le Règlement, des accidents, des incidents et des situations spéciales.

**Examen médical non effractif**

Examen ou procédure sans chirurgie, perforation de la peau ou d'un tissu externe, ou introduction dans le corps d'un médicament ou d'une substance étrangère. En vertu du paragraphe 19 (13) de la *Loi sur le BCEATST*, le BSTC ne peut exiger d'examen médical effractif, ce qui interdit, par exemple, les prises de sang.

**Facteurs humains**

Les «facteurs humains» désignent les éléments qui influent sur la performance des personnes exploitant du matériel ou des systèmes — il s'agit de facteurs comportementaux, médicaux, opérationnels, de charge de travail, d'interface personne-machine et d'environnement de travail.

**Gestion du risque**

Système visant à réduire l'incidence des risques en mesurant d'abord l'exposition au risque, suite à une analyse de la gravité du risque et de sa probabilité, et en déterminant ensuite les buts et méthodes permettant de réduire le risque.

**ISO 9004.2**

L'Organisation internationale de normalisation est une fédération mondiale d'organismes nationaux de normalisation. Elle a élaboré la série de normes ISO 9000, concernant la gestion de la qualité. Parmi ces normes, figure la norme ISO 9004.2 — *Gestion de la qualité et éléments de système qualité*, qui établit des lignes directrices à l'intention des organismes privés et publics offrant des services, ce qui inclut le secteur des transports.

**Multimodalité**

Expression utilisée quand on veut parler de plus d'un mode de transport (terre, eau ou air).

**Observateur**

En vertu de l'article 23 de la *Loi sur le BCEATST*, le Bureau peut autoriser à suivre une enquête toute personne qui, en son nom ou représentant un organisme, a un intérêt direct dans l'enquête et qui a les compétences spécialisées requises pour contribuer à la recherche des causes et des facteurs. En pratique, c'est l'enquêteur en chef (EC) qui accorde le statut d'observateur.

**Partie intéressée**

Personne ou représentant d'un organisme obtenant le droit d'exprimer ses observations sur un projet de rapport du Bureau, en vertu de l'article 24 de la *Loi sur le*

**BCEATST.** Selon cet article, «partie intéressée» désigne toute personne que le Bureau «estime directement intéressée par ses conclusions». En règle générale, le BSTC accorde ce statut à quiconque est un observateur ou si le rapport contient des remarques sur un produit d'une entreprise ou sur le comportement d'une personne, ou si l'on peut prétendre que le rapport porte atteinte aux droits d'une personne.

### **Pipelines**

En vertu de la *Loi sur le BCEATST*, le BSTC a le pouvoir de faire enquête sur les événements impliquant des pipelines. Ceux-ci sont désignés «productoducs» dans la Loi et sont définis comme étant des canalisations servant au transport de produits, ainsi que les équipements et ouvrages liés à leur exploitation, à l'exclusion des canalisations d'eau et d'égout des municipalités.

### **RIV océanique Gander**

Un groupe de planification spécial multinational a réparti entre plusieurs pays la responsabilité des Services de la circulation aérienne sur l'Atlantique nord, sous l'égide de l'OACI. La région de l'espace aérien attribuée au Canada s'appelle la Région d'informations de vol océanique de Gander.

### **Services de la circulation aérienne**

Les Services de la circulation aérienne assurent le contrôle ordonné de la circulation aérienne, c'est-à-dire des appareils volant selon les règles de vol aux instruments et les règles de vol à vue. Les services sont assurés par des contrôleurs de la circulation aérienne et des stations de service de vol pendant que les avions sont dans les aéroports, atterrissent, décollent et sont en route.

### **Situation spéciale**

Toute situation ou condition qui, selon l'estimation raisonnable du Bureau du BSTC, risque d'entraîner un accident ou un incident si des mesures ne sont pas prises.

### **Système de classification des événements et des interventions (SCÉI)**

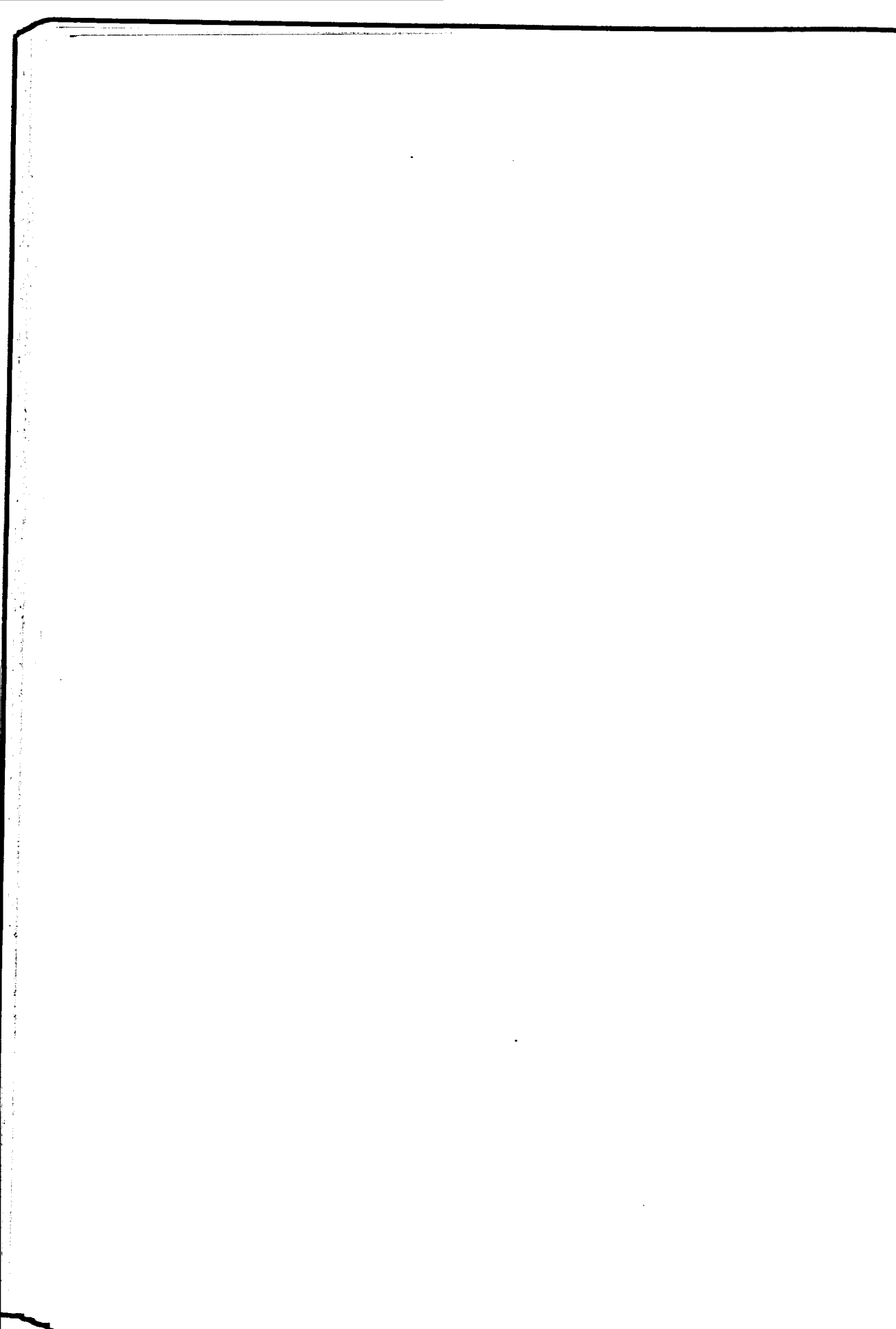
Matrice de décision utilisée par le BSTC pour classifier les événements qui lui sont rapportés, afin de déterminer le niveau de l'enquête.

### **Transport extraprovincial**

Transport de marchandises d'une province vers l'extérieur de celle-ci, au Canada ou à l'étranger.

### **Voie ferrée de courte distance**

Voie ferrée utilisée pour un service limité à une seule province et dont l'exploitation, y compris les questions de sécurité, relève de la compétence provinciale.





# Liste des sigles

AAIB	Air Accident Investigation Board (Royaume-Uni)
AC	Administration centrale du BSTC
AIEAM	Association internationale des enquêteurs sur les accidents maritimes
AIST	Association internationale de la sécurité des transports
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ATS	Services de la circulation aérienne
BASI	Bureau of Air Safety Investigation (Australie)
BCEATST	Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (nom officiel du BSTC)
BCSA	(ex) Bureau canadien de la sécurité aérienne
BSTC	Bureau de la sécurité des transports du Canada (nom usuel du Bureau en vertu du Programme d'identité fédéral)
CAI	Inspecteur de l'aviation civile (catégorie professionnelle de la fonction publique)
CEF	Comité d'examen final du Bureau
CEP	Comité d'examen préliminaire du Bureau
DE	Directeur des enquêtes
DECP	(ex) Direction des enquêtes sur les chemins de fer et les productoducs (Office national des transports)
EAM	(ex) Enquêtes sur les accidents maritimes (Transports Canada)
EC	Enquêteur en chef
FAA	Federal Aviation Administration (États-Unis)
FRA	Federal Railroad Administration (États-Unis)
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IFR	Règles de vol aux instruments
ISO	Organisation internationale de normalisation
MAIB	Marine Accident Investigation Board (Royaume-Uni)
MARS	Marine Accident Reporting Scheme (Royaume-Uni)
MDN	Ministère de la Défense nationale
NASA	National Aeronautics and Space Administration (États-Unis)
NTSB	National Transportation Safety Board (États-Unis)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Organisation maritime internationale
ONE	Office national de l'énergie
ONT	Office national des transports

PI	Partie intéressée
PRACSA	Programme de rapports d'accidents confidentiels sur la sécurité aérienne
SCÉI	Système de classification des événements et des interventions
SIST	Système d'information sur la sécurité des transports (base de données du BSTC)
TI	Inspecteur technique (catégorie professionnelle de la fonction publique)
UMAC	(ex) Unité de médecine aéronautique civile (Santé Canada)
VTS	Services du trafic maritime

•  
■ ■ ■

# Décret

— ■ —

C.P. 1993-165

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du

Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le

29 janvier 1993.



CONSEIL PRIVÉ

Le Comité du Conseil privé, sur recommandation du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada (le Ministre) et en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes et du paragraphe 63(1) de la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (la Loi), recommande de charger

- a) Louis Davies Hyndman, Edmonton (Alberta), président, et
- b) Warren E. Everson, Ottawa (Ontario),
- c) Johanne Gauthier, Montréal (Québec), membres

de procéder à l'examen complet de l'application de la Loi afin d'évaluer ses effets sur la sécurité aérienne, maritime et ferroviaire et sur celle des transports par pipeline et de compléter et présenter au Ministre un rapport à ce sujet dans les deux langues officielles, le 31 janvier 1994 au plus tard.

Le Comité recommande en outre que

- a) que les personnes nommées puissent faire appel aux services d'experts, de professionnels et du personnel jugés nécessaires pour effectuer l'examen, conformément au barème de rémunération et de remboursement approuvé par le Conseil du Trésor;
- b) que les personnes nommées reçoivent instruction de remettre les dossiers et documents de l'examen au greffier du Conseil privé le plus tôt possible après la fin de l'examen;

C.P. 1993-165

- 2 -

- c) et que le Ministre, conformément au paragraphe 63(4) de la Loi, fasse déposer copie du rapport aux deux chambres du Parlement dans les trente premiers jours de séance suivant la réception dudit rapport par le Ministre.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME



CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ



# Intervenants

- Administration de la voie maritime  
du Saint-Laurent
- Administration de pilotage de  
l'Atlantique
- Administration de pilotage des  
Grands Lacs, Ltée
- Air Canada
- Alberta Natural Gas Company Ltd.
- Anciens pilotes de Eastern Provincial  
Airways
- Association canadienne de droit  
maritime
- Association canadienne des  
Industries Maritimes
- Association canadienne des  
opérateurs de traversiers
- Association canadienne des pilotes  
de ligne
- Association Canadienne des Pipelines  
de Ressources Énergétiques
- Association canadienne du contrôle  
du trafic aérien
- Association canadienne du gaz
- Association canadienne du  
Gaz Propane Inc.
- Association des armateurs canadiens
- Association des armateurs du  
Saint-Laurent Inc.
- Association des chemins de fer  
du Canada
- Association des Industries  
aérospatiales du Canada
- Association des syndicats de  
cheminots du Canada
- Association du groupe de la  
navigation aérienne
- Association du transport aérien du  
Canada
- Association du Transport Aérien  
International
- Association internationale des  
machinistes et des travailleurs  
de l'aérospatiale
- Bell Helicopter Textron
- Bonder, Ted
- British Columbia Ferry Corporation
- Bureau de la sécurité des transports  
du Canada
- Calgary Airport Authority
- Camp, Church & Associates
- Canada Maritime Services Limited
- Canada Steamship Lines Inc.
- Canadian Association of Petroleum  
Producers
- Canadian Owners & Pilots Association
- Canadien National
- Colgan, J.A.
- Company of Master Mariners  
of Canada
- Company of Master Mariners of  
Canada, Maritimes Division
- Congrès du travail du Canada
- Conseil des organisations de  
navigation du Canada
- Conseil national de recherches Canada
- Consumers Gas
- Council of Marine Carriers
- Défense nationale
- Doctors Hospital
- Énergie, Mines et Ressources Canada
- Énergie, Mines et Ressources Canada,  
Direction du pétrole et du gaz  
naturel



- Environnement Canada  
 Escadrilles Canadiennes de Plaisance  
 Fédération maritime du Canada  
 Fednav Limited  
 Foothills Pipe Lines Ltd.  
 Fraternité des préposés à l'entretien  
 des voies  
 Gendarmerie royale du Canada  
 Gouvernement de l'Ontario —  
 Ministère des Transports  
 Gouvernement de l'Ontario —  
 Ministère du Solliciteur général  
 Gouvernement du Nouveau-  
 Brunswick — Ministère  
 des Transports  
 Gouvernement du Québec —  
 Ministère des Transports  
 Government of Alberta —  
 Department of Justice  
 Government of Alberta —  
 Department of Transportation  
 and Utilities  
 Government of British Columbia —  
 Ministry of Attorney General  
 (Office of the Chief Coroner)  
 Government of Manitoba —  
 Department of Highways and  
 Transportation  
 Government of Saskatchewan —  
 Department of Justice and  
 Attorney General  
 Government of Yukon —  
 Department of Community and  
 Transportation Services  
 Guide de la Marine Marchande du  
 Canada et l'Association des  
 pilotes maritimes du Canada  
 Haldane, G.R.  
 Hillier, Roland  
 Institute of Marine Safety Auditors  
 International Society of Air Safety  
 Investigators  
 Interprovincial Pipe Line System Inc.  
 Lignes aériennes Canadien  
 International  
 Marine Atlantique  
 Metro Toronto Residents' Action  
 Committee for Rail Safety  
 Northwest Territorial Airways Ltd.  
 Office Canada-Nouvelle-Écosse des  
 hydrocarbures extracôtiers  
 Office national de l'énergie  
 Office national des transports  
 du Canada  
 Ontario Natural Gas Association  
 Port de Montréal  
 Réseau CP Rail  
 Santé et Bien-être social Canada  
 Société du port de Vancouver  
 Syndicat canadien de la fonction  
 publique, Division du Transport  
 aérien  
 Syndicat des pêcheurs et travailleurs  
 assimilés  
 Trans Mountain Pipe Line Company  
 Limited  
 TransCanada PipeLines Limited  
 Transport 2000 Canada  
 Transports Canada  
 Travail Canada  
 Travailleurs et Travailleuses  
 Canadiens de l'Automobile  
 Union Gas  
 Via Rail Canada Inc.  
 Westcoast Energy

# Personnel de la Commission

## DIRECTION

Directeur exécutif  
Ted Wallace

Conseiller juridique  
George Heinmiller

Directeur de la recherche  
Gordon English

Conseillère principale (Opérations)  
Sheila-Marie Cook





## Personnel de la Commission et conseillers spéciaux

---

### BUREAU DU DIRECTEUR EXÉCUTIF

---

Directeur exécutif  
Ted Wallace  
Secrétaire exécutive  
Cindy Hansen  
Conseiller spécial  
Kenneth Beeson

### LÉGISLATION ET POLITIQUE

---

Conseiller juridique principal  
George Heinmiller  
Conseiller juridique associé  
William Sharpe  
Conseillère juridique  
Laura C. Snowball  
Conseillers principaux (Politique)  
Thomas Gussman  
Ian Sadinsky  
Personnel administratif  
Nancy McLean

### RECHERCHE

---

Directeur  
Gordon English  
Sous-directeur  
Joseph Dion  
Rechercheurs  
John Cowan  
Nicholas Gwyn  
Mary Anne Mounce  
Ronald Poole  
Arvo Ray  
Personnel administratif  
Shirley Geddes

### CONSULTATION ET COMMUNICATIONS

---

Directrice et Conseillère principale  
Sheila-Marie Cook  
Sous-directrice  
Maija Adamsons  
Agents de consultation  
Richard Danis  
Paul Monlezun  
Responsable de la production  
Pauline Johnston McKillop  
Agent de communications  
John Dunn  
Personnel administratif  
Sharon Brady  
Rico Bruni

### ADMINISTRATION ET FINANCES

---

Directrice et Conseillère principale  
Sheila-Marie Cook  
Services administratifs  
Suzanne Schryer-Belair  
Sonya Desjardins  
Josette Guindon  
Estelle Roy (Bureau d'Edmonton)  
Stephanie Thomas  
Finances  
Roch Langlois  
Louise Tailleux  
Angela Smith  
Gestion du matériel  
Paul Bonin  
Suzanne Chapman  
André Cyr  
Centre des ressources  
Anne Hooper  
Linda Cameron  
Woody Huizenga  
Neil Blaney  
André Dubé  
Jackie Grenier

## Experts — conseils et collaborateurs

- Acart Graphic Services Inc.  
Accident Investigation & Research,  
Inc. (Robin McLeod)  
Le capitaine Keith Arthur  
Aviation Consultants Inc.  
(Paul Powers)
- Frank Black Consultant Services  
BMC Associates  
Gerard Bruggink
- Canadian Institute of Guided  
Ground Transportation,  
Queen's University  
Conseils et Vérifications Canada  
C-Fer (Centre for Frontier  
Engineering Research)  
Allen Clark  
Connell, Lightbody
- Nancy Ellis Calligraphy
- Folio Publications Management  
Foxfire (Consulting) Ltd.  
Fraser & Beatty
- Gowling, Strathy & Henderson  
Groupe Communication Canada —  
Planification de la production  
Thomas K. Gussman Associates,  
Inc.  
Gwyn Associates — Consultants  
Inc.
- D.R. Harley Consultants Ltd.  
John Heads  
Hickling Corporation
- IBI Group  
Institute for Risk Research  
Interpret Canada
- J.P. Kelsall
- Lavery, de Billy  
Lennox Professional Services Ltd.  
Libraxus Inc.
- Marinex Consulting Ltd.  
The Mariport Group Ltd.  
Le capitaine Angus McDonald  
Melville Marine Consultants  
The Merlin Group
- Parliamentary Agent  
Paterson, MacDougall  
Pearmain Partners  
Peat Marwick Stevenson & Kellogg  
PMF Editorial Services Inc.
- R.W. Radford  
The Research & Traffic Group  
Le capitaine Richard Rodericks
- S & S Software  
Frank Saccomanno  
Sadinsky and Associates  
Claude Schonberger  
Sypher:Mueller International Inc.
- Thompson-Hickling Aviation Inc.  
Tradinter Inc.  
Tradunion Inc.  
Transmode Consultants Inc.
- Université de Montréal, Centre de  
recherche sur les transports