

Lac-Mégantic

Questions sans réponse

Bruce Campbell





CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

ISBN 978-1-77125-180-8

Ce rapport est disponible gratuitement à www.policyalternatives.ca. Des copies imprimées peuvent être commandé de l'Office national du CCPA frais de 10 \$.

S'IL VOUS PLAÎT FAIRE UN DON...

Aidez-nous à continuer d'offrir nos publications gratuites en ligne.

Avec votre soutien, nous pouvons continuer à produire des recherches de qualité — et assurez-vous qu'elle tombe entre les mains des citoyens, des journalistes, des décideurs et progressistes. Visitez www.policyalternatives.ca ou appelez le 613-563-1341 pour plus d'informations.

Le CCPA est un organisme de recherche indépendant. Ce rapport a été soumis à un examen par les pairs et répond aux normes de recherche du Centre.

Les opinions et recommandations formulées dans le présent rapport, ainsi que s'il y avait des erreurs, sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des éditeurs ou des donateurs de ce rapport.



À PROPOS DES AUTEURS

Bruce Campbell est le directeur général du centre Canadien des politiques alternatives.

REMERCIEMENTS

Je suis très reconnaissant envers les gens — ils m'ont en majorité demandé de ne pas les nommer — qui ont accepté de partager leur point de vue, leurs impressions et leur expérience au sujet de l'industrie ferroviaire et du régime de réglementation. Je remercie également ceux qui ont accepté de passer en revue mon rapport, dont Harry Gow, Mark Winfield et Susan Dodd. S'il contient des erreurs factuelles ou de jugement, toutefois, j'en suis le seul responsable. Merci aussi à mes collègues du CCPA qui m'ont aidé à mener ce rapport à terme : Kerri Finn, Tim Scarth, Diane Touchette et Stuart Trew.

Comme dans mes rapports précédents, je persiste à poser des questions difficiles au sujet de la dégradation du régime de réglementation des transports. Pour les victimes de Lac-Mégantic — dont trois membres de la famille de ma collègue Diane — qui ont payé de leur vie l'échec de la réglementation et la négligence d'une entreprise, nous devons nous assurer qu'une telle chose ne se reproduit plus jamais.

ABRÉVIATIONS

ACFC	Association des chemins de fer du Canada
AFPM	American Fuel & Petrochemical Manufacturers
API	American Petroleum Institute (API)
BST	Bureau de la sécurité des transports
CECF	Certificat d'exploitation de chemin de fer
ETSE	Exploitation des trains avec un seul employé
FRA	Federal Railway Administration
LSF	Loi sur la sécurité ferroviaire
MMA	Montreal, Maine & Atlantic Railway (aujourd'hui Central Maine and Quebec Railway)
PHMSA	Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration
PIU	Plan d'intervention d'urgence
QNS&L	Quebec North Shore and Labrador Railway
REF	Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada
RSI	Railway Supply Institute
SAP	Sanctions administratives pécuniaires
SGS	Systèmes de gestion de la sécurité
TC	Transports Canada
TMD	Direction générale du transport des marchandises dangereuses
USNTSB	U.S. National Transportation Safety Board

5	Sommaire
12	Introduction
17	Le rapport du Bureau de la sécurité des transports
22	Mesures prises par Transports Canada et réponses de l'industrie
30	Sommaire des défaillances de la réglementation
35	Conclusion
38	Annexe
53	Notes

Sommaire

LA TRAGÉDIE DE Lac-Mégantic du 6 juillet 2013 est à l'origine d'une perte massive de la confiance du public en la capacité du gouvernement d'assurer la sécurité ferroviaire face à l'accroissement effréné des volumes de pétrole brut transportés par chemin de fer au Canada.

Le rapport final d'août 2014 du Bureau de la sécurité des transports (BST) est le compte rendu le plus détaillé et complet de l'accident. Le BST a conclu que Transports Canada et que la compagnie Montreal, Maine & Atlantic (MMA) avaient une responsabilité partagée, mais ses conclusions ont minimisé le rôle de la faillite de la réglementation comme facteur contributif.

Depuis le début, le gouvernement fédéral nie toute responsabilité pour l'accident, affirmant que la culpabilité retombe sur les trois employés de la MMA qui auraient enfreint les règles déjà en place. Évidemment, le gouvernement aimerait que le rapport du BST mette un point final à l'affaire de Lac-Mégantic et a résisté aux appels à une enquête indépendante. Il aimerait que le public s'attache aux améliorations qu'il a apportées à la sécurité ferroviaire dans l'espoir de rétablir la confiance du public dans le transport sécuritaire du pétrole par rail.

Cependant, le rapport du BST n'est pas le fin mot de l'histoire, mais plutôt la fin d'un chapitre d'une histoire qui reste à finir. L'histoire d'un organisme de réglementation dysfonctionnel ou l'histoire d'un gouvernement qui a fermé les yeux sur les conséquences éventuellement catastrophiques d'une progression des livraisons de pétrole par rail dans la seule idée d'as-

souvenir ses ambitions de devenir une « superpuissance de l'énergie »; un gouvernement qui, au nom de la réduction du déficit, a sabré les ressources que Transports Canada consacrait à la réglementation, l'amputant de tous ses moyens de composer avec le boom du pétrole ferroviaire.

La faillite de la réglementation doit être vue dans le cadre plus large de la transformation de la relation entre le gouvernement et la fonction publique. Le gouvernement actuel a utilisé son pouvoir de nomination, son pouvoir de limitation des budgets, et son contrôle sans précédent de l'information et de la suppression de l'information, de même que la centralisation des décisions pour détruire l'indépendance des organismes gouvernementaux, y compris des organismes de réglementation et des conseils consultatifs.

Le gouvernement a créé un climat de peur dans la fonction publique. Le message qu'il a envoyé aux hauts fonctionnaires, y compris aux dirigeants d'organismes, est que si vous ne marchez pas droit, si vous défiez ou critiquez le gouvernement ou si vous ne suivez pas son programme, vous serez congédié et mis au pilori, votre nomination ne sera pas renouvelée, ou votre organisme sera aboli. Le message qu'il fallait comprendre est que le rôle des organismes de réglementation et de consultation est d'appuyer le programme du gouvernement.

Dans ce contexte, Lac-Mégantic, c'est une affaire de culture politique où la réglementation est vue comme un obstacle à la création d'emplois par l'entreprise plutôt que comme un instrument indispensable au service du bien public. La première priorité du gouvernement devient le service de l'entreprise; et ainsi, malgré la réglementation en place, il laisse les entreprises s'autosuperviser. Le climat d'austérité donne un prétexte commode pour diminuer la capacité d'élaborer des règlements, d'en contrôler l'application et d'appliquer les règles lorsqu'il le faut.

À la conférence de presse accompagnant la publication du rapport final du BST — sa dernière tâche comme présidente — Wendy Tadros a condamné sans ménagement Transports Canada et la MMA.

« C'était une compagnie qui avait une faible culture de sécurité », a-t-elle déclaré, « une compagnie où on tolérait des conditions dangereuses et des pratiques dangereuses. Qui, donc, était en position de vérifier ce qui se faisait au sein de la compagnie... pour s'assurer que les normes de sécurité étaient respectées?

C'est là le rôle du gouvernement. D'instaurer un système de vérification équilibré afin d'assurer la surveillance. Mais malgré tout, cette industrie en pleine expansion — dont les trains-blocs transportaient de plus en plus de

pétrole d'un bout à l'autre du pays, et des deux côtés de la frontière — n'était essentiellement *pas surveillée* ».

Et pourtant, les conclusions du rapport étaient étrangement plus discrètes en ce qui concerne la faillite de la réglementation à Transports Canada. Sur les 18 faits établis quant aux *causes et aux facteurs contributifs*, seuls trois faits concernaient explicitement la faillite de la réglementation, dont un seul reprochant à l'administration centrale de Transports Canada de ne pas avoir exercé une surveillance suffisante des « changements opérationnels importants » non précisés effectués par la MMA.

Les *faits établis* par le BST ne mentionnent nulle part que Transports Canada n'a pas fait d'évaluation globale des risques que posent l'énorme augmentation du transport ferroviaire du pétrole, ni des ressources lamentablement insuffisantes dont le ministère disposait pour la réglementation.

Plusieurs infractions à la réglementation ont été déclassées de *causes et facteurs contributifs* à *faits établis quant aux risques et autres faits établis*. Il y a notamment le mauvais classement du pétrole brut extrêmement volatil de la formation de Bakken, qui a amplifié considérablement la destruction et les pertes de vie; les wagons-citernes dangereux qui se sont perforés et dont le contenu s'est répandu; l'imprécision des règles pour le serrage des freins et l'immobilisation des trains et l'absence d'audits efficaces des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) de l'entreprise.

Le plus surprenant est que la décision qu'à prise Transport Canada de laisser la MMA exploiter ses trains-blocs pétroliers par un seul employé, formulée dans le rapport comme l'exploitation de trains à un seul employé (ETSE) et pour laquelle les faits mettent en évidence qu'il s'agit d'une *cause et d'un facteur contributif de l'accident*, a finalement été classée dans les *faits établis quant aux risques et autres faits établis*. Quel que soit le bien-fondé de la justification pour classer ces lacunes dans une catégorie plutôt qu'une autre, la tactique de communication a été efficace et a détourné l'attention médiatique de ces secteurs critiques de faillite de la réglementation.

Cela soulève la question du rôle, s'il en est, que le bureau de la ministre des Transports et le Cabinet du premier ministre (CPM) ont joué pour influencer les conclusions du BST. Ou celle de savoir si le Bureau a tout simplement fermé les yeux sur la faillite de la réglementation à Transports Canada pour ne pas contrarier le gouvernement — conséquence de l'effet de refroidissement qui est la nouvelle norme régissant les relations entre le gouvernement et la fonction publique.

Transports Canada a pris un certain nombre de mesures au lendemain de la tragédie de Lac-Mégantic pour améliorer la sécurité ferroviaire. Si elles

sont un pas dans la bonne direction, ces mesures, certes, sont loin d'être suffisantes. Qui plus est, en ce qui concerne toutes les mesures que Transports Canada a *effectivement* instaurées pour améliorer la sécurité, il faut se demander : ne seront-elles jamais bien mises en œuvre, appliquées et accompagnées des ressources nécessaires? Sont-elles trop vagues et faciles à contourner? Avec le temps, seront-elles affaiblies, diluées ou abolies, victimes des pressions de l'industrie? Seront-elles transparentes et ouvertes à l'examen indépendant, ou seront-elles cachées derrière un mur du secret?

Ni l'industrie ferroviaire ni l'industrie pétrolière n'ont accepté la moindre responsabilité pour l'accident. En général, ces deux industries (à quelques exceptions près) continuent de résister à toute nouvelle réglementation qui va à l'encontre de leurs intérêts commerciaux.

Personne, ni dans les industries ni au gouvernement, n'a dit qu'il faudrait ralentir le trafic du pétrole par rail, au moins jusqu'à la mise en œuvre intégrale des mesures proposées de sécurité. Au contraire, on suppose simplement sa croissance continue. Les investissements dans les installations de chargement de pétrole en Alberta sont en rapide expansion. De nouvelles installations portuaires reliées aux voies ferrées sont construites pour l'exportation du pétrole brut.

Il est impossible de mettre le doigt sur une défaillance de la réglementation qui soit à elle seule responsable de Lac-Mégantic. La faillite est plutôt attribuable à l'interaction de nombreuses défaillances, qui se sont mutuellement renforcées, et à leurs effets cumulatifs, jusqu'à ce qu'il en naisse les conditions propices à une tempête parfaite. Ce rapport, le troisième d'une série de rapports sur Lac-Mégantic, relève les défaillances réglementaires qui suivent :

1. Transports Canada a fait la sourde oreille aux nombreux avertissements du BST (et de sa contrepartie américaine) depuis longtemps : les vieux wagons-citernes DOT-111 n'étaient pas sécuritaires pour le transport de produits dangereux.
2. Avant Lac-Mégantic, Transports Canada et sa contrepartie américaine n'ont pas tenu compte de données probantes au sujet de la grande volatilité du pétrole brut de Bakken.
3. Bien qu'en 2011 la Direction générale du transport des marchandises dangereuses de Transports Canada ait décidé que l'augmentation rapide du transport de pétrole par rail exigeait une plus grande

- attention, ses inspections ne sont pas allées jusqu'à la vérification du contenu et du classement du pétrole brut transporté ou importé.
4. De plus, Transports Canada n'a pas vérifié la volatilité du pétrole de Bakken du Dakota du Nord, ni en cours de transport ni à la destination (raffinerie Irving), en dépit des données qui montrent que ce pétrole était régulièrement mal classé comme pétrole de moindre volatilité.
 5. Transport Canada n'a pas fait son évaluation globale des risques posés par l'augmentation du transport de pétrole brut par chemin de fer et n'a pas mis en place de mesures visant à atténuer ces risques.
 6. Les ressources dont disposent les Directions générales du transport de marchandises dangereuses et de la sécurité ferroviaire étaient (et sont toujours) lamentablement insuffisantes pour faire face à l'augmentation du trafic de pétrole brut.
 7. Transports Canada n'a pas surveillé le grand changement des cargaisons de la MMA (pétrole de Bakken dans des trains-blocs) et la pratique qu'avait cette dernière de laisser ses trains non verrouillés et sans surveillance sur la voie principale dans une pente raide, pour vérifier que la compagnie avait effectué une évaluation des risques et pris les mesures d'atténuation qui s'imposaient.
 8. L'Office des transports du Canada n'a pas su surveiller le profil de risque des cargaisons de la MMA. La réglementation en place n'a pas non plus exigé une augmentation du profil de risque pour augmenter la couverture d'assurance de la compagnie de 25 millions de dollars.
 9. Transports Canada a approuvé la refonte du Règlement d'exploitation ferroviaire (REF) de l'Association des chemins de fer du Canada en 2008, malgré les objections des syndicats, pour permettre aux compagnies d'instaurer l'exploitation des trains à un seul employé (ETSE) pour les trains de marchandises sans avoir besoin d'exemption ou de satisfaire à des conditions particulières et sans assurer le même niveau de sécurité qu'avec des équipages à deux personnes. Les liens intimes que Transports Canada entretient avec l'industrie ferroviaire sont largement reconnus.
 10. La résistance fructueuse de l'industrie à la nouvelle réglementation nécessitée par l'énorme augmentation du transport des marchandises dangereuses, et ses campagnes pour l'abolition de la réglementation

existante du transport de marchandises dangereuses avant Lac-Mégantic, sont bien connues.

11. Transports Canada n'a pas tenu compte du conseil formulé dans l'étude qu'elle avait demandée au Conseil national de recherches, soit de mener un projet pilote de deux ans de l'ETSE sur un itinéraire convenu, avec suivi et évaluation avant de l'autoriser.
12. Malgré de sérieuses lacunes de la surveillance du SGS de la MMA par Transports Canada, y compris l'absence de suivi pour assurer la conformité et la non-imposition de sanctions pour des cas répétés de non-conformité, et en dépit de l'effroyable bilan de sécurité de la compagnie, il ne semble pas que le maintien en exploitation de la MMA ait été, à quelque moment que ce soit, sérieusement menacé.
13. Malgré les mises en garde du bureau de Montréal de Transports Canada au sujet du piètre dossier de sécurité et de conformité réglementaire de la MMA, le ministère a permis à la compagnie de commencer l'ETSE en n'ayant en place à peu près aucune condition d'exploitation pour assurer le même niveau de sécurité qu'avec des équipages à deux personnes.
14. Transport Canada n'a pas donné suite aux conclusions des évaluations remontant jusqu'à 2006, qui faisaient état de lacunes dans le régime de réglementation de son SGS, plus précisément que, dans la pratique, on a largement laissé les compagnies se réglementer elles-mêmes.

La responsabilité de la faillite de la réglementation exposée dans le présent rapport revient en définitive au plus haut sommet. C'est là que se situe la responsabilité des compressions budgétaires qui ont considérablement restreint la capacité du ministère de composer avec l'expansion du transport de pétrole par rail. C'est également là que se situe la responsabilité de la politique de réduction du fardeau administratif favorable à l'industrie, qui demande aux responsables de la réglementation de retirer un règlement à chaque fois qu'ils en ajoutent un; une politique dont les pratiques et les procédures, malgré de belles paroles sur l'importance de la santé, de la sécurité et de l'environnement, considèrent les coûts à court terme pour l'entreprise comme le seul critère qui détermine si un règlement proposé est accepté.

Le gouvernement fédéral a voulu contrôler le discours et occulter toute l'ampleur de la faillite de la réglementation et de la négligence des entreprises derrière la tragédie de Lac-Mégantic. Il souhaiterait que le rapport du BST puisse clore définitivement ce dossier. Mais il reste trop de questions sans réponse, trop de détails à régler.

Il faut une enquête indépendante pour exposer tous les faits; pour forcer les intervenants clés, au gouvernement comme dans l'industrie, à répondre, dans l'arène publique, aux questions laissées sans réponse par les enquêtes existantes; pour lever le voile sur les causes lointaines de la tragédie, que de puissants intérêts souhaiteraient voir demeurer obscures.

Seuls trois employés de la MMA qui se situent au bas de la pyramide de la reddition de comptes ont été accusés relativement à l'accident. Il faut une enquête pour veiller à ce que la trahison de la confiance du public, pour laquelle la population de Lac-Mégantic a payé le prix, ne soit pas aggravée par la paralysie de la justice — par l'incapacité d'obliger quiconque à rendre des comptes.

La population de Lac-Mégantic doit savoir pourquoi les mesures de sécurité ferroviaires mises en œuvre au cours des 18 derniers mois ne l'étaient pas au moment de l'accident.

Les gens de Lac-Mégantic, voire tous les Canadiens, ont besoin de l'assurance que les améliorations de la sécurité ferroviaire sont suffisantes pour prévenir une autre tragédie du genre. Ils ont besoin de savoir qu'il n'y aura pas de retour en arrière avec le temps, pas de dilution ni de contournement du mandat de sécurité publique de Transports Canada.

Face aux projets de construction d'oléoducs qui stagnent, le transport ferroviaire du pétrole est devenu la solution par défaut pour favoriser la croissance, du moins à court terme. Une enquête indépendante est une condition préalable nécessaire à l'obtention de la licence sociale des Canadiens qui appuiera ce développement.

Introduction¹

PRÈS DE 18 mois se sont écoulés depuis le déraillement et l'explosion du train pétrolier qui a coûté la vie à 47 personnes et ravagé la collectivité de Lac-Mégantic aux petites heures du 6 juillet 2013.² La tragédie est à l'origine d'une massive perte de confiance du public en la capacité du gouvernement d'assurer la sécurité ferroviaire devant l'accroissement effréné des volumes de pétrole brut transportés par chemin de fer au Canada.

Il y a eu plusieurs enquêtes sur l'accident. En mai 2014, au terme d'une enquête criminelle de la Sûreté du Québec, trois employés de rang subalterne ont été accusés de négligence criminelle causant la mort. L'entreprise, la Montreal, Maine & Atlantic Railway (MMA), a aussi été accusée — mais pas son PDG ni ses administrateurs. La MMA est aujourd'hui en faillite et la compagnie qui a assumé son actif, la Central Maine and Quebec Railway, n'a aucune responsabilité pour l'accident. L'enquête se poursuit.

Le rapport final publié août 2014 par le Bureau de la sécurité des transports (BST) est le compte rendu le plus détaillé et complet de l'accident jusqu'ici. Il conclut que Transports Canada et la MMA ont une responsabilité partagée, mais ses conclusions ont minimisé le rôle de la faillite de la réglementation comme facteur contributif. De nombreuses questions demeurent sans réponse.

En octobre 2014, le rapport du coroner du Québec, pour qui Lac-Mégantic était un accident évitable, renfermait plusieurs recommandations pour réduire le risque de ces tragédies désormais.

Une étude du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes avait le mandat beaucoup

plus vaste d'examiner le transport des marchandises dangereuses et les systèmes de gestion de la sécurité dans tous les modes de transport. Il est sous le contrôle serré du gouvernement et il ne faut pas s'attendre qu'il jette un nouvel éclairage sur l'échec de la réglementation au sein de Transports Canada. La publication de son rapport final est attendue pour février ou mars 2015.

Pour autant que nous sachions, il y a encore des enquêtes internes en cours à Transports Canada. L'enquête de la Direction générale du transport des marchandises dangereuses vise à établir s'il y a quelque responsabilité criminelle relativement au mauvais classement du pétrole brut dans le train de Lac-Mégantic. Une autre enquête criminelle porte sur le processus, au sein de Transports Canada, qui a permis à la MMA d'exploiter ses trains-blocs pétroliers avec un seul opérateur³. Si ces enquêtes ont donné quelque résultat, le public n'en a rien su.

Un recours collectif intenté dans une cour du Québec au nom des citoyens de Lac-Mégantic est toujours en attente d'autorisation judiciaire de procéder. Le recours cite 53 défendeurs, dont Transports Canada qui est accusé de négligence grave relativement à son rôle et à sa responsabilité pour la surveillance réglementaire des opérations de la MMA.

Les familles de 41 des victimes de Lac-Mégantic ont intenté des poursuites pour homicide délictuel devant un tribunal américain du Maine, où des procédures de faillite sont également engagées. Le syndic de faillite cherche à attirer un grand nombre des entreprises concernées afin de conclure un règlement pour éviter un long contentieux.

L'objectif est de recueillir 500 millions de dollars. Dans l'intervalle, un fonds de règlement partiel de 200 millions de dollars a été déposé au Québec et dans les tribunaux américains, et il devra être approuvés par les tribunaux dans les deux pays. Les revenus de ce fonds seront divisés (proportions à déterminer) entre toutes les parties concernées — les victimes de mort suspecte, les citoyens du Lac-Mégantic qui composent la poursuite judiciaire, ainsi que le gouvernement du Québec. Le syndic de faillite a décidé de procéder en dépit du manque à gagner, qui est due à trois des sociétés impliquées refusant de contribuer au Fonds. Canadien Pacifique, Irving Oil et World Fuels nient la responsabilité de l'accident. Si ces entreprises ne contribuent pas le 300 millions de dollars qui reste à payer, les poursuites judiciaires à leur rencontre reprendront.

Depuis le début, le gouvernement fédéral nie toute responsabilité pour l'accident, affirmant que la culpabilité retombe sur les trois employés de la MMA ainsi que sur la compagnie qui les avait à son service. Les porte-parole du gouvernement disent que les règles étaient là, mais qu'elles ont été vio-

lées. Toutefois, le correspondant David Thomas de la revue *RailwayAge* a écrit : « un régime de sécurité qui s'en remet à l'infaillibilité humaine est du délire. Les systèmes de sécurité efficaces peuvent prévoir et déjouer la défaillance humaine; les comportements parfaits n'en sont pas un facteur critique⁴. »

Tout de suite après l'accident, le ministre des Transports, Denis Lebel, a été remplacé par Lisa Raitt. Plusieurs des bureaucrates de haut niveau responsables de la sûreté et de la sécurité des transports, de la sécurité ferroviaire et du transport des marchandises dangereuses ont été également remplacés. Quelques uns ont été maintenus dans leur emploi.

Sur la question de savoir quand on cessera de se renvoyer la balle, le ministre des Transports semble avoir esquivé les coups. Le gouvernement a changé la définition de la responsabilité ministérielle il y a trois ans.

Les lignes directrices publiées en 2007 par le BCP se lisaient : « Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris les actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux, qu'ils en aient une connaissance préalable ou non ». Depuis 2011, elles se lisent : « La responsabilité ministérielle envers le Parlement ne signifie pas qu'un ministre est censé être au courant de tout ce qui se passe dans son ministère ou son portefeuille, ni qu'il est nécessairement tenu d'accepter la responsabilité pour tout⁵. »

Le gouvernement aimerait que le rapport du BST mette un point final à Lac-Mégantic et a résisté aux appels à une enquête indépendante. Il aimerait que le public s'attache aux améliorations qu'il a apportées à la sécurité ferroviaire dans l'espoir de rétablir la confiance dans le transport sécuritaire du pétrole par rail. Cependant, le rapport du BST n'est pas le fin mot de l'histoire, mais plutôt la fin d'un chapitre d'une histoire qui reste à terminer.

Comme le documente la chronologie accompagnant le présent rapport, cette est celle d'un organisme de réglementation dysfonctionnel, subordonné aux priorités économiques du gouvernement, et dont la capacité et l'indépendance se sont dégradées au point qu'un accident catastrophique est passé de très improbable à virtuellement certain — on ne se demande plus si, mais quand.

C'est également l'histoire d'un puissant lobby ferroviaire qui a exercé son énorme influence pour surmonter les objections syndicales et la résistance de Transports Canada, afin de laisser la MMA exploiter des trains pétroliers massifs avec un seul opérateur; qui a pu rédiger ses propres règles, et affaiblir la réglementation existante, dans sa précipitation pour mettre sur le marché l'abondant pétrole de Bakken et des sables bitumineux, sans grande ingérence d'un organisme de réglementation complaisant.

C'est aussi l'histoire d'un gouvernement qui a fermé les yeux sur les conséquences éventuellement catastrophiques d'une progression monstre des livraisons de pétrole par rail en n'ayant qu'une seule idée en tête, soit d'assouvir ses ambitions de devenir une « superpuissance de l'énergie »; qui, au nom de la réduction du déficit, a sabré dans les ressources que Transports Canada consacrait à la réglementation, l'amputant de tous ses moyens de composer avec le boom du pétrole ferroviaire.

En somme, c'est une histoire de cupidité, d'arrogance et d'idéologie rigide.

La faillite de la réglementation qui est la cause lointaine de la tragédie de Lac-Mégantic devrait être vue sur la toile de fond d'une transformation des relations entre le gouvernement et la fonction publique sous le gouvernement conservateur.

Ce congédiement en 2007 de la présidente de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, Linda Keen, pour avoir défié un ordre du gouvernement qui, selon elle, aurait assujéti la sécurité publique aux priorités gouvernementales et aux intérêts de l'industrie, « a fait frissonner le système fédéral », selon ce que l'ancienne vérificatrice générale Sheila Fraser a confié dans une interview au journaliste Michael Harris⁶.

Le congédiement envoyait un message aux hauts fonctionnaires, y compris aux administrateurs généraux des organismes dits indépendants : si vous ne marchez pas droit, si vous défiez ou critiquez le gouvernement ou si vous ne suivez pas son programme, vous serez congédié et mis au pilori, ou votre nomination ne sera pas renouvelée, ou votre organisme sera aboli. Le message qu'il fallait comprendre est que le rôle des organismes de réglementation et de consultation est d'appuyer le programme du gouvernement. Il en est né un climat de peur : c'est à ses risques et périls que l'on critiquait désormais.

Les victimes les plus en vue comprennent le directeur parlementaire du budget, Kevin Page, le patron de Statistique Canada, Munir Sheikh, l'ombudsman des Anciens combattants, Pat Stogran, l'ombudsman du ministère de la Défense, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, le Conseil national du bien-être social... La liste n'en finit plus. Plusieurs sous-ministres sont partis à la retraite avant le temps plutôt que de succomber à la nouvelle norme régissant les relations entre le gouvernement et la fonction publique.

Presque tous les hauts dirigeants de la fonction publique doivent leur poste au gouvernement conservateur qui selon une source bien placée, aurait éliminé les freins et contrepoids entre lui-même et la fonction publique,

« La cooptation de la fonction publique a rendu redondante la question de l'ingérence politique puisque l'indépendance traditionnelle de la fonction publique a été violée. Le nouveau rôle de la fonction publique est de faire la volonté du gouvernement sans poser de questions — de gérer les affaires du gouvernement comme de bons et loyaux serviteurs, de dire la source. Au sommet de la fonction publique, le Conseil privé (BCP) n'est plus un tampon entre le politique et le bureaucratique. La fonction publique est complètement politisée . »

Les décisions s'appuient sur des préconceptions idéologiques, les intuitions et les intérêts de l'industrie. Les avis indépendants ou l'analyse à base de données probantes ne comptent plus pour rien. Comme l'écrivait un ancien fonctionnaire de Travaux publics, « Les fonctionnaires ne présentent plus d'intérêt pour ceux qui exercent le pouvoir : ils sont devenus un faire-valoir des décisions déjà prises et des préjugés connus⁸. »

Le gouvernement actuel a utilisé son pouvoir de nomination, son pouvoir de limitation des budgets, et son contrôle sans précédent de l'information et de la suppression de l'information, de même que la centralisation des décisions pour détruire l'indépendance des organismes gouvernementaux, y compris des organismes de réglementation et des conseils consultatifs.

À la fin, Lac-Mégantic, est une affaire de culture politique où la réglementation est vue comme un obstacle à la création d'emplois par l'entreprise plutôt que comme un instrument indispensable au service du bien public. La première priorité du gouvernement devient le service de l'entreprise et ainsi, malgré la réglementation en place, il laisse les entreprises s'autosuperviser. Le climat d'austérité donne un prétexte commode pour diminuer la capacité d'élaborer des règlements, d'en contrôler l'application et d'appliquer les règles lorsqu'il le faut.

Le rapport du Bureau de la sécurité des transports

À LA CONFÉRENCE de presse accompagnant la publication du rapport final du BST — sa dernière tâche comme présidente — Wendy Tadros a condamné sans ménagement Transports Canada. Pour elle, la MMA était « une compagnie où on tolérait des conditions dangereuses et des pratiques dangereuses. Qui, donc, était en position de vérifier ce qui se faisait au sein de la compagnie ... pour s'assurer que les normes de sécurité étaient respectées? Qui devait assurer la sécurité du public? C'est là le rôle du gouvernement. D'instaurer un système de vérification équilibré afin d'assurer la surveillance. Mais malgré tout, cette industrie en pleine expansion — dont les trains-blocs transportaient de plus en plus de pétrole d'un bout à l'autre du pays, et des deux côtés de la frontière — n'était essentiellement pas surveillée⁹ ».

Sa déclaration était un contraste éclatant avec les propos tenus par la ministre des Transports Raitt après la conférence de presse du BST. M^{me} Raitt n'a pas répondu à la question de savoir pourquoi la MMA avait le droit de fonctionner étant donné que Transports Canada savait ce qui s'y passait. Elle a plutôt souligné les mesures que son ministère avait prises pour améliorer la sécurité ferroviaire depuis l'accident.

« Nous devons nous rappeler que, en matière de sécurité, le gouvernement met les règles en place. Il s'attend à ce que les compagnies s'y confor-

ment. La compagnie n'a pas suivi les règles », a dit la ministre, contredisant ainsi l'affirmation de la présidente du BST, selon laquelle la responsabilité de l'employé est le dernier mécanisme de protection en sécurité ferroviaire; elle ne saurait être un substitut pour la supervision de la direction et la surveillance gouvernementale.

Les propos de M^{me} Tadros étaient beaucoup moins nuancés que le rapport lui-même, et particulièrement ses conclusions sur les *causes et facteurs contributifs* de l'accident de Lac-Mégantic¹⁰. Sur les 18 facteurs énumérés, seuls les trois derniers concernaient explicitement la faillite de la réglementation : deux d'entre eux (17 et 18) rejetaient le blâme sur le bureau du Québec de Transports Canada, et un seul (16) reprochait implicitement à l'Administration centrale de Transports Canada de ne pas avoir exercé une surveillance suffisante des « changements opérationnels importants » non précisés apportés par la MMA. Les voici :

16. « Même s'il savait que la [MMA] avait apporté des changements opérationnels importants, Transports Canada n'a pas exercé une surveillance réglementaire adéquate pour s'assurer que les risques connexes étaient bien gérés. »
17. « Le bureau de la région du Québec de Transports Canada n'a pas assuré un suivi pour veiller à ce que les lacunes de sécurité qui se répétaient à la [MMA] soient analysées et corrigées efficacement, de sorte que des pratiques dangereuses se sont perpétuées. »
18. « Le nombre et la portée limités des vérifications des systèmes de gestion de la sécurité effectuées par le bureau de la région du Québec de Transports Canada, ainsi que l'absence d'une procédure de suivi visant à s'assurer que les plans de mesures correctives de la [MMA] avaient été mis en œuvre, ont contribué au fait que des faiblesses systémiques du système de gestion de la sécurité de la [MMA] n'ont pas été corrigées. »

Curieusement, l'analyse que l'on trouve dans le corps du rapport amène à penser que la faillite de la réglementation a joué un rôle beaucoup plus important dans l'accident que ce qu'indiquent les *faits établis quant aux causes et aux facteurs contributifs*. Comme une source nous l'a confié : « La MMA a reçu un coup de pied au cul. Transports Canada, une tape sur les doigts. »

Les *faits établis* ne mentionnent nulle part que Transports Canada n'a pas fait d'évaluation globale de la formidable croissance du transport ferroviaire du pétrole, ni des ressources lamentablement insuffisantes dont le ministère disposait pour la réglementation. Plusieurs infractions à la dé-

réglementation ont été classées comme *faits établis quant aux risques* et *autres faits établis*. Il y a notamment le mauvais classement du pétrole brut extrêmement volatil de la formation de Bakken, qui a amplifié considérablement la destruction et les pertes de vie, les wagons-citernes dangereux qui se sont perforés et dont le contenu s'est répandu, et l'imprécision des règles pour le serrage des freins et l'immobilisation des trains. L'absence d'audits des systèmes de gestion de la sécurité (SGS) de la compagnie par Transports Canada, dont nous traitons plus en détail plus loin, figurait également au nombre des *faits établis quant aux risques*.

Le plus curieux est que la décision qu'a prise Transports Canada, malgré le triste dossier de sécurité de la MMA et les protestations répétées du bureau du Québec du ministère, de laisser la compagnie exploiter ses trains-blocs par un seul employé, n'a pas été relevée dans les faits établis par le rapport quant aux *causes et facteurs contributifs*. Elle a été plutôt mentionnée dans les *faits établis quant aux risques* (5 et 6) et les *autres faits établis* (1).

Comment cela se peut-il? L'absence d'un deuxième membre d'équipage pour vérifier le serrage des freins à main ou discuter de la fuite d'huile de la locomotive a clairement neutralisé une protection cruciale pour la sécurité, et contribué ainsi à l'accident¹¹. On peut en dire autant de la décision de Transports Canada de permettre à la MMA de confier l'exploitation de ses trains à un seul employé (ETSE), et d'approuver la révision de 2008 — faite par l'industrie — du *Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada* (REF), qui permettait l'ETSE sans prévoir un niveau équivalent de sécurité.

Et pourquoi le BST a-t-il jugé que les équipages d'une seule personne étaient un facteur de causalité dans l'accident de 1996 de la Quebec North Shore and Labrador Railway (QNS&L) mais pas dans ce cas-ci? Les notes d'information préparées pour la ministre des Transports tout de suite après l'accident de 2013 et obtenues par *Enquête* reconnaissaient pourtant que permettre à la MMA de fonctionner avec une seule personne « aurait pu contribuer à l'accident et en amplifier les conséquences ».

Le passage suivant du rapport du BST de 2014 semble justifier la non-inclusion de l'ETSE comme *cause ou facteur contributif* de l'accident :

En somme, il n'a pas été possible de tirer une conclusion quant à savoir si l'exploitation des trains par un seul employé avait contribué à l'immobilisation incorrecte du train ou à la décision de laisser la locomotive en marche à Nantes malgré sa condition anormale. Néanmoins, il est évident que la mise en œuvre de l'exploitation par un seul employé à la MMA n'a pas tenu compte de tous les risques critiques, en particulier la façon dont un exploitant seul

pourrait réagir à des conditions anormales, les risques liés à l'immobilisation d'un train par un exploitant seul, ou le besoin d'avoir une responsabilité conjointe à l'égard de la conformité. De plus, TC (Transports Canada) n'a pas élaboré un plan de surveillance pour s'assurer que la MMA avait mis en œuvre l'exploitation des trains par un seul employé conformément à l'évaluation du risque de la MMA. Même s'il savait que la MMA avait apporté des changements opérationnels importants, TC n'a pas exercé une surveillance réglementaire adéquate pour s'assurer que les risques connexes étaient bien gérés¹².

Quel que soit le bien-fondé de la justification pour classer ces lacunes dans la catégorie des *risques* plutôt que dans les *causes et facteurs contributifs*, la tactique de communication a été efficace, et a détourné l'attention médiatique de ces secteurs critiques de faillite de la réglementation. Cela soulève la question du rôle, s'il en est, que le bureau de la ministre et le BCP ont joué pour influencer les conclusions du BST. Ou celle de savoir si le Bureau a tout simplement fermé les yeux sur la faillite de la réglementation à Transports Canada pour ne pas contrarier le gouvernement — conséquence de l'effet de refroidissement déjà évoqué par l'ancienne vérificatrice générale du Canada.

Le rapport final du BST ne contenait que deux nouvelles recommandations. La première était que Transports Canada devrait faire des audits plus poussés et plus fréquents des systèmes de gestion de la sécurité (SGS), comme l'avait déjà recommandé le vérificateur général dans son rapport de novembre 2013. Le rapport n'a pas soulevé de questions sur les lacunes éventuelles du système SGS même : par exemple, au sujet des dangers que le SGS devienne un substitut plutôt qu'un niveau supplémentaire de sécurité, au sujet de la relation entre les fonctions d'audit des SGS et les fonctions d'inspection du régime de sécurité ferroviaire.

Transports Canada s'est engagé (encore une fois) à mettre en œuvre et à contrôler l'application des systèmes de gestion de la sécurité, notamment par l'embauche de 10 nouveaux auditeurs des SGS, mais sans prendre d'engagement ferme de recruter de nouveaux inspecteurs sur le terrain pour vérifier l'application des règles. Il a aussi formé des inspecteurs à l'exercice d'un double rôle comme auditeurs, mais selon Christine Collins, présidente de l'Union canadienne des employés des transports,¹³ cela a obligé à réduire la fréquence des inspections sur place non annoncées depuis Lac-Mégantic — qui sont pourtant une composante essentielle du régime de sécurité ferroviaire —

Selon l'avocat et mécanicien de locomotive certifié, Wayne Benedict, le rétablissement d'un robuste système d'inspection risque peu de survenir parce qu'il est à la fois moins coûteux pour le gouvernement et préférable

pour les chemins de fer d'avoir le moins d'ingérence possible du gouvernement, et de ne pas se voir imposer de coûteuses règles en matière de sécurité et d'environnement¹⁴.

La deuxième recommandation du BST était que le ministère adopte la récente recommandation du Transportation Safety Board des États-Unis (USNTSB) selon laquelle les trains garés sur une voie principale et sur une pente soient immobilisés par des dérailleurs ainsi que d'autres dispositifs physiques. Il faut noter que Transports Canada a publié une directive d'urgence en juillet 2013 pour interdire de laisser sans surveillance sur la voie principale les trains transportant des marchandises dangereuses. En novembre 2013, l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) a plutôt proposé un ensemble de règles améliorées d'immobilisation, *qui permettraient expressément de laisser sans surveillance sur la voie principale les trains transportant des marchandises dangereuses*. Transports Canada a approuvé le changement proposé par l'industrie au début de janvier 2014, annulant ainsi la directive antérieure.

Le directeur de la sécurité ferroviaire d'Unifor, Brian Stevens, a confié au *Toronto Star* que les recommandations du BST « semblaient faites pour répondre au désir de l'industrie ferroviaire d'éviter les retards et les pertes de revenu qui entraîneraient une fermeture complète chaque fois qu'un train est laissé sans surveillance, ou obligeraient à garer les trains dans une cour ferroviaire sécuritaire lorsqu'ils ne sont pas utilisés¹⁵ ».

Deux mois plus tard, le coroner du Québec a fait rapport des circonstances des décès des 47 victimes de cette tragique nuit à Lac-Mégantic. Qualifiant l'accident d'évitable, le coroner a formulé plusieurs recommandations, dont les suivantes :

- Transports Canada devrait clarifier les règles concernant le serrage des freins à main.
- Les trains transportant des marchandises dangereuses ne devraient pas être laissés sans surveillance sur la voie principale. Cette interdiction devrait demeurer en place jusqu'à ce que les compagnies aient démontré qu'elles ont mis en place de nouvelles protections physiques pour empêcher le mouvement des trains.
- Le seuil pour les évaluations des risques, les restrictions de vitesse, et les autres conditions requises pour les chemins de fer sur les principaux itinéraires par où passent des marchandises dangereuses — actuellement 10 000 chargements de wagons complets par année — devrait être abaissé, comme le recommande également le BST.

Mesures prises par Transports Canada et réponses de l'industrie

SOUS LE LEADERSHIP de Lisa Raitt, Transports Canada a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la sécurité ferroviaire, essentiellement en réponse aux recommandations formulées dans les rapports du BST et du vérificateur général.

Le ministère a modifié la règle générale M du REF de 2008 pour exiger un minimum de deux opérateurs dans les trains transportant des marchandises dangereuses. Il a ordonné — après des années d'incitation de la part des bureaux de la sécurité des transports du Canada et des États-Unis — le retrait immédiat des 5 000 wagons-citernes DOT 111 les plus à risque et l'élimination des 65 000 autres vieux wagons DOT 111 pour le 17 mai 2017. Irving Oil s'est volontairement engagée à n'utiliser que des wagons-citernes mis à niveau pour le transport de pétrole à sa raffinerie du Nouveau-Brunswick, mais il reste que, pendant encore trois ans, il sera légal d'expédier du pétrole volatil de Bakken dans des wagons-citernes dangereux.

Imitant sa contrepartie américaine, Transports Canada a lancé en juillet 2014, une consultation officielle sur les nouvelles normes améliorées de sécurité pour les wagons-citernes DOT 111, qui prévoient notamment des parois d'acier plus épaisses, des dispositifs de protection des raccords supérieurs ainsi que des boucliers protecteurs. Le ministère s'est engagé à

instaurer des protocoles d'essai plus rigoureux pour le pétrole brut et des inspections ciblées depuis la tête du puits jusqu'à la raffinerie pour vérifier l'exactitude des classements de marchandises dangereuses. Il s'est aussi engagé à reprendre la recherche sur les expéditions de cargaisons dangereuses, qui avait cessé en 2012.

En avril 2014, Transports Canada a publié une directive d'urgence pour ordonner des restrictions de vitesse sur les principaux itinéraires utilisés pour le transport de pétrole brut, obligeant les compagnies transportant plus de 10 000 chargements de marchandises dangereuses par année sur les itinéraires clés à ne pas dépasser 50 m/h (80 km/h)¹⁶. Dans sa réponse à la directive, le BST a recommandé d'abaisser le seuil des 10 000 wagons, signalant que la MMA ne l'atteignait pas.

Transports Canada a également ordonné aux compagnies de faire de la planification des itinéraires le long des principaux parcours, y compris d'effectuer et de soumettre des analyses de risques et de préparer des plans d'intervention d'urgence (PIU) pour ces parcours. Cependant, il n'est pas obligatoire de les rendre publics pour des raisons de confidentialité. Les maires de plusieurs villes, y compris, tout récemment, Toronto et Mississauga, ont dit vouloir la cessation complète de tout transport de marchandises dangereuses dans leurs villes très peuplées.

Une recommandation du BST voulant que les compagnies planifient des itinéraires de rechange pour éviter de passer avec des marchandises dangereuses dans des secteurs vulnérables à forte densité de population ou est perçue par l'industrie comme irréaliste étant donné la nature linéaire du pays et l'absence d'autres itinéraires. Alternatifs il faut noter que ni le CN ni le CP n'ont fait ou n'ont été obligés par Transport Canada à faire une évaluation appropriée, du risque de sécurité du démantèlement de leurs lignes dans la vallée de l'Outaouais pour éviter les régions peuplées dans le transport du pétrole brut.

Transports Canada a aussi publié une réglementation obligeant les chemins de fer à partager avec les responsables municipaux leur information au sujet des marchandises dangereuses passant par leurs collectivités, mais pas en temps réel. Les compagnies sont tenues de remettre des rapports annuels sur le type et le volume de marchandises dangereuses passant par leurs collectivités, par trimestre. En outre, les municipalités doivent s'engager juridiquement à ne pas rendre cette information publique. La réglementation du DOT des États-Unis, par contre, oblige à partager cette information — particulièrement en ce qui concerne le pétrole brut de Bakken — avec les responsables des interventions d'urgence d'État

et à la rendre publique en temps réel. Cela s'est fait malgré les objections des entreprises pour des raisons de sécurité et de protection de leurs renseignements commerciaux.

Transports Canada a enfin pris des mesures pour instaurer une recommandation de longue date du BST, à savoir clarifier le nombre de freins à main à serrer selon le poids du train et la pente de la voie, et mettre au point un test permettant aux opérateurs de voir s'ils ont appliqué une puissance de freinage suffisante. Il a aussi mis en œuvre la recommandation du BST d'exiger des protections physiques, comme des dérailleurs.

Selon une recommandation datant de 2008 et qui a été rendue possible par des modifications à la Loi sur la sécurité ferroviaire en mai 2013, Transports Canada a institué un certificat d'exploitation de chemin de fer (CECF) en novembre 2014. Elle se dotait ainsi d'un nouveau pouvoir de faire cesser l'exploitation d'une compagnie sans avoir recours aux tribunaux. Le ministre dit que les compagnies peuvent obtenir leur CECF avec un minimum de paperasse, conformément à la politique de réglementation du gouvernement Conservateur. Les compagnies n'ont qu'un seul formulaire à remplir et à soumettre pour le 1^{er} janvier 2017, qui, selon les estimations de Transports Canada, devrait leur prendre environ une heure.

Pour obtenir un CECF, chaque compagnie doit d'abord effectuer une analyse des risques et son PDG doit attester que la compagnie répond au « niveau de sécurité le plus élevé ». Cependant, l'évaluation des risques n'a pas à être soumise à l'évaluation et à l'approbation de Transports Canada (ou d'un expert indépendant). Et les PDG qui les signeront ne seront pas non plus appelés à justifier leurs attestations.

Le document de contexte publié dans la *Gazette du Canada* énonce que : « Transports Canada annulera ou suspendra un CECF seulement dans des cas extrêmes lorsque la non-conformité est chronique ou répandue dans l'ensemble de la compagnie ou que l'exploitation de la compagnie compromet gravement la sécurité ferroviaire¹⁷ ». Voilà qui appelle la question suivante : Aurait-on fermé la MMA s'il y avait eu des CECF en place? Ou les CECF ne sont-ils que de la poudre aux yeux?

Des modifications à la Loi sur la sécurité ferroviaire en mai 2013 ont aussi institué un autre outil d'application, les *sanctions administratives pécuniaires*. Un règlement proposé ce même mois permettait l'imposition d'amendes de 5 000 \$ à 50 000 \$ pour les particuliers, et de 25 000 \$ à 250 000 \$ pour les sociétés. Ces propositions, faites par la Direction générale du transport des marchandises dangereuses (TMD) en 2009, ne sont toujours pas appliquées, vraisemblablement à cause de la résistance des compagnies.

Si elles sont peut-être un pas dans la bonne direction, ces mesures, certes, sont loin d'être suffisantes. La nouvelle présidente du BST, Kathy Fox, l'a dit lors de la publication de la *Liste de surveillance 2014* du Bureau à la fin de novembre 2014 : les systèmes de gestion de la sécurité sont revenus sur la liste « des enjeux qui font courir les plus grands risques au système de transport du Canada, qui avaient été éliminés de la *Liste de surveillance* précédente (2012).

Figure également sur la *Liste de surveillance 2014* le transport de liquides inflammables par rail, qui, selon le BST, représente un grand risque pour la sécurité ferroviaire. Dans un document de contexte, le Bureau dit craindre que, « étant donné la vulnérabilité des wagons-citernes utilisés pour transporter de tels produits, (...) les méthodes d'exploitation actuelles des compagnies ferroviaires ne permettent pas d'atténuer efficacement le risque que représente le transport de grandes quantités de liquides inflammables par rail¹⁸ ». Le BST a renouvelé son appel à la planification d'itinéraires de rechange, de l'atténuation des risques et à l'utilisation de wagons-citernes plus solides pour transporter le pétrole brut et d'autres marchandises dangereuses.

Ironiquement, le jour même où le BST a publié sa *Liste de surveillance 2014* dans laquelle il préconisait davantage de réglementation, le président du Conseil du Trésor, Tony Clement, comparaisait devant un comité de la Chambre des communes pour défendre sa Loi sur la réduction de la pape-rasse qui consacre dans une loi la politique de 2012 du gouvernement au sujet de la réglementation. Cette nouvelle loi comprend, entre autres mesures, la règle du un pour-un selon laquelle les ministères ne peuvent créer une nouvelle règle ou un nouveau règlement que s'ils sont disposés à en éliminer au moins un autre. M. Clement s'est vanté du fait que la règle avait fait diminuer de 19 le nombre total de règlements en 2012–2013.

En novembre 2014, le BST a lancé une campagne incitant les dénonciateurs de l'industrie des transports à se manifester, dans le cadre de son programme SECURITAS, afin de dénoncer confidentiellement les pratiques dangereuses ou de signaler ses préoccupations en matière de transport. On peut en conclure que le BST n'a plus confiance en l'efficacité des programmes existants de protection des dénonciateurs de TC et des compagnies.

Par contre, les mesures que Transports Canada a instaurées pour améliorer la sécurité, appellent les questions suivantes : Ces mesures seront-elles jamais bien mises en œuvre, appliquées et accompagnées des ressources nécessaires? Ou seront-elles trop vagues et faciles à contourner? Avec le temps, seront-elles affaiblies, diluées ou abolies, victimes des pressions de l'industrie? Seront-elles transparentes et ouvertes à l'examen indépendant, ou seront-elles cachées derrière un mur du secret?

La question des ressources est cruciale. Rien n'indique que les budgets de Directions générales de la sécurité ferroviaire et du transport des marchandises dangereuses seront majorés, ni même qu'ils reviendront à leurs niveaux antérieurs. Bien au contraire, une enquête de Reuters a révélé que leurs budgets seront amputés d'environ 600 000 \$ dans les trois prochaines années. *Enquête* a aussi révélé que, par en raison des compressions budgétaires, des départs à la retraite et de la disparité salariale avec le secteur privé, 15 % des emplois dans ces deux divisions demeurent vacants, dont 8 des 19 postes d'ingénieur professionnel au sein de la TMD¹⁹. Il y a lieu de signaler que le budget total de la TMD est moins élevé que le budget de publicité du ministère des Ressources naturelles pour la promotion des sables bitumineux en 2013–2014²⁰.

Ni l'industrie ferroviaire ni l'industrie pétrolière n'a accepté la moindre responsabilité pour l'accident. En général, les compagnies (à quelques exceptions près) continuent de résister à toute nouvelle réglementation qui va à l'encontre de leurs intérêts commerciaux. Qu'il suffise de mentionner les restrictions de vitesse sur les principaux itinéraires de transport de pétrole brut, les échéanciers pour le retrait de service des vieux wagons-citernes DOT 111, et les interdictions de laisser des wagons-citernes sans surveillance pour s'en rendre compte.

De plus, une enquête menée en octobre 2014 par la CBC a révélé que les compagnies résistent vigoureusement aux nouvelles règles visant à prévenir la fatigue des équipages, reprochant au gouvernement d'intervenir dans « une proposition dangereuse »²¹. Plus particulièrement, elles contestent la recherche de Transports Canada qui a conclu à des hauts niveaux d'épuisement chez les opérateurs de trains de marchandises et proposé de nouvelles limites des horaires pour aider à réduire la fatigue — des limites qui sont déjà en place aux États-Unis. Par exemple, la recherche de TC a révélé que le fait pour un travailleur de passer 17 à 19 heures sans dormir équivaut au fait d'être ivre. (L'opérateur de la MMA avait passé 17 heures sans dormir avant l'accident.) Dans le même reportage, Clinton Marquardt, spécialiste de la fatigue qui s'est penché sur la tragédie de Lac-Mégantic, dit qu'il est temps de forcer les compagnies à faire passer le besoin biologique de sommeil pour leur personnel avant leurs profits.

Le Canadien Pacifique et d'autres compagnies accusées ne se reconnaissent pas la moindre obligation de participer aux coûts du nettoyage du site contaminé, comme le leur a pourtant ordonné le ministère de l'Environnement du Québec. Et le recours collectifs intenté au nom des familles des victimes et de la collectivité de Lac-Mégantic est énergiquement contesté

par la partie défendresse. L'industrie pétrolière a résisté aux mesures l'obligeant à se procurer de l'assurance responsabilité pour les accidents de trains transportant leurs marchandises.

Personne, ni dans l'industrie ni au gouvernement, n'a dit qu'il faudrait ralentir le trafic du pétrole par rail, au moins jusqu'à la mise en œuvre intégrale des mesures proposées de sécurité.

Bien au contraire, les investissements dans les installations de chargement de pétrole en Alberta et en Saskatchewan sont en rapide expansion. On construit de nouvelles installations portuaires pour l'exportation de pétrole brut, par exemple à Belledune du côté néo-brunswickois de la baie des Chaleurs²². La ligne ferroviaire sur laquelle ce pétrole sera transporté traverse la magnifique vallée de la Matapédia en Gaspésie. Les maires des villes situées le long de l'itinéraire de Rivière du-Loup à Matapédia réclament un moratoire sur le trafic pétrolier jusqu'à la fin de l'examen indépendant et de la consultation.

L'Association canadienne des producteurs pétroliers estime que la capacité actuelle de chargement ferroviaire est de l'ordre de 800 000 barils par jour (b/j) et s'attend qu'elle atteigne 1,4 million de b/j d'ici 2016. Entre la fin de 2011 et le milieu de 2013, les expéditions de pétrole par rail au Canada sont passées de 100 000 barils par jour à environ 300 000 barils par jour²³.

Le CN prévoit que seules ses expéditions de pétrole brut augmenteront de 130 000 chargements de wagons cette année pour atteindre 200 000 chargements en 2015, et 300 000 en 2016. Quant à elles, les expéditions de pétrole du CP ont quadruplé depuis 2012, la majorité d'entre elles provenant de la formation de Bakken au Dakota du Nord. Les projections annoncent aussi que ces expéditions passeront de 120 000 chargements en 2014 à 200 000 chargements en 2015 et à 300 000 en 2016.

Lors d'une récente assemblée des actionnaires, les dirigeants du CP ont prédit que les bénéfices allaient doubler d'ici 2018, et qu'un tiers, selon les projections, viendraient d'une augmentation des expéditions de pétrole brut. Cette prévision repose sur l'hypothèse selon laquelle le CP pourra exploiter plus de trains, des trains plus longs, plus lourds et plus rapides. La compagnie investit dans des terminaux de transbordement de pétrole dans l'Ouest canadien, et procède à la mise à niveau de ses voies ferroviaires en fonction de l'accroissement du trafic pétrolier vers les raffineries et les ports de l'Est et de l'Ouest.

Il n'est donc pas surprenant que Hunter Harrison, le PDG du CP, ait réagi aux restrictions de vitesse imposées par Transports Canada en accusant les organismes de réglementation du gouvernement d'avoir une réaction

exagérée à un accident qui a été causé par une erreur humaine, « à cause du comportement d'une seule personne », sans préciser s'il parlait du mécanicien de la locomotive ou du PDG de la MMA²⁴.

L'industrie pétrolière résiste également à une proposition de la Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration du Département des transports des États-Unis, qui voudrait interdire l'utilisation des vieux wagons-citernes DOT 111 pour le transport de pétrole brut du groupe d'emballage I (PG I) d'ici octobre 2017, et leur utilisation pour le pétrole PG II pour octobre 2018.

L'American Petroleum Institute (API) prétend que l'échéancier n'est pas possible et demande quatre ans pour moderniser les vieux wagons et trois autres années pour mettre à niveau les wagons construits après 2011. Le Railway Supply Institute voudrait que les vieux wagons-citernes demeurent en service jusqu'en 2020, affirmant que seulement un tiers des vieux wagons-citernes DOT 111 peuvent être modifiés pour la date limite proposée de 2017.

L'American Fuel & Petrochemical Manufacturers (AFPM), qui représente les raffineurs américains, a publié une étude qui contredit les conclusions des organismes de réglementation et des organismes consultatifs en matière de sécurité au Canada et aux États-Unis, affirmant que « le pétrole brut de Bakken ne pose pas de risque sensiblement différent des autres pétroles bruts ou des autres liquides inflammables dont le transport ferroviaire est autorisé », ce qui « prouve » que les explosions de trains pétroliers ne sont pas dues au pétrole brut ni à la qualité des wagons-citernes le transportant²⁵.

L'API s'oppose aussi à toute mesure obligatoire pour stabiliser le pétrole volatil de Bakken avant son chargement dans les trains, ce qui nécessiterait le retrait des gaz inflammables tels le butane et le propane, comme cela se fait déjà lorsque le pétrole de Bakken est mis en pipeline. La résistance vient en partie des considérations de coût, puisque le retrait de ces gaz réduit la valeur du pétrole pour les raffineries. Les organismes de réglementation canadiens ou américains n'ont pas encore demandé aux producteurs de retirer ces gaz de pétrole brut volatile. Par conséquent, le pétrole extrêmement volatil de Bakken est toujours transporté dans des wagons-citernes dangereux à travers les États-Unis et le Canada, et passe par des collectivités à forte densité de population, ce qui présente un danger pour la sécurité publique.

En septembre 2014, les deux gouvernements ont annoncé un plan pour approfondir et institutionnaliser la réglementation canadienne et américaine dans le cadre de leur organisme bilatéral, le Conseil de coopération en matière de réglementation — un plan qui « permettra de réduire le far-

deau pour les entreprises et ainsi de favoriser les échanges commerciaux et la compétitivité en Amérique du Nord », selon le communiqué du gouvernement canadien²⁶.

Il importe que les organismes de réglementation des deux pays se concertent pour améliorer les normes de transport du pétrole brut et des autres marchandises dangereuses dans cette industrie nord-américaine intégrée. Cependant, l'institutionnalisation de la réglementation bilatérale donne à l'industrie, de part et d'autre de la frontière, un nouveau moyen d'exercer une influence conjointe sur les règlements concernant le transport ferroviaire en les soustrayant à l'examen public, par foispas des moyens qui mettent en danger la sécurité publique. Par exemple, le lobby américain : l'Association of American Railroads, repousse les propositions du régulateur qui interdisent les équipages d'une seule personne (SPTO). Combien de temps l'organisme de réglementation sera t'il capable de résister à la pression du règlement post Lac-Mégantic, interdisant SPTO sur les trains transportant des marchandises dangereuses, en particulier avec un gouvernement qui assimile le règlement avec une « charge sur les entreprises? »

Sommaire des défaillances de la réglementation

IL EST IMPOSSIBLE de mettre le doigt sur une défaillance de la réglementation qui soit à elle seule responsable de Lac-Mégantic. La faillite est plutôt attribuable à l'interaction de nombreuses défaillances, qui se sont mutuellement renforcées, ainsi qu'à leurs effets cumulatifs, qui ont permis de faire naître les conditions propices à une tempête parfaite. La compilation qui suit, tirée de la chronologie qui l'accompagne, met à jour ma liste des défaillances de la réglementation à l'origine de Lac-Mégantic. Elle intègre une nouvelle information livrée par le rapport final du BST, et reprend de l'information provenant des précédents rapports du CCPA et d'autres sources.

1. Transports Canada a fait la sourde oreille aux nombreux avertissements du BST (et de sa contrepartie américaine) pendant de nombreuses années : les vieux wagons-citernes DOT 111 n'étaient pas sécuritaires pour le transport de produits dangereux, surtout à cause de la « grande fréquence des défaillances de l'intégrité » pendant les accidents. Chacun des 72 wagons-citernes du train de Lac-Mégantic était de ce vieux modèle DOT 111 (d'avant octobre 2011). Aucun n'était muni d'un bouclier protecteur ou d'une chemise ou de protections thermiques. Soixante-trois wagons-citernes ont dérail-

lé, ont été perforés et ont laissé fuir 6 millions de litres de pétrole brut — 90 % de leur contenu.

2. Transports Canada et la Federal Railway Administration n'ont pas imposé, conformément à la recommandation de 2012 de l'USTSB, l'utilisation de wagons-citernes mis à niveau pour le transport de pétrole de grande volatilité (PG I et II). La cargaison de Lac-Mégantic était du pétrole brut PG II.
3. Transports Canada et la Federal Railway Administration (FRA) n'ont pas entendu les mises en garde faites par la PHMSA dès l'automne 2011 et dans les mois précédant l'accident, au sujet de la grande volatilité du pétrole brut de Bakken.
4. Transports Canada n'a pas vérifié la volatilité du pétrole de Bakken du Dakota du Nord, ni en cours de transport ni à la raffinerie Irving. Ce pétrole était régulièrement mal classé comme pétrole de moindre volatilité à l'installation de chargement du Dakota du Nord. Sans ces tests, le faux classement n'a jamais pu être décelé. Le pétrole de grande volatilité transporté par le train de la MMA qui s'est déversé et a explosé a considérablement amplifié la destruction et la perte de vies.
5. En 2011, la Direction générale TMD a décidé que l'augmentation rapide du transport de pétrole par rail posait un problème nécessitant davantage de surveillance et d'inspections. Mais ces inspections ne sont pas allées jusqu'à la vérification du contenu et du classement du pétrole brut transporté ou importé. En outre, en 2009, la TMD a commencé à élaborer un système de sanctions administratives pécuniaires lui donnant le droit d'imposer des amendes pour des infractions à la législation et à la réglementation. Ces sanctions n'ont toujours pas été mises en œuvre.
6. Transports Canada n'a pas surveillé le grand changement des cargaisons de la MMA (pétrole de Bakken dans des trains-blocs) pour vérifier que la compagnie avait effectué une évaluation des risques et pris les mesures d'atténuation qui s'imposaient. (Le règlement sur les SGS n'obligeait pas la MMA à signaler ces changements à Transports Canada.) Le ministère n'a pas non plus vérifié que la MMA a effectué une évaluation des risques de laisser ses trains non verrouillés et sans surveillance sur la voie principale dans une pente raide à Nantes. (La MMA n'a effectué aucune de ces évaluations des risques.)

7. Transports Canada n'a pas fait son évaluation des risques inhérents qu'entraîne l'énorme augmentation du transport de pétrole brut sur les chemins de fer du Canada, ni des risques particuliers associés au brut de Bakken, afin d'imposer des mesures pour les atténuer.
8. Les ressources dont disposent les Directions générales du transport de marchandises dangereuses et de la sécurité ferroviaire étaient, et sont toujours, lamentablement insuffisantes pour faire face aux augmentations du trafic de pétrole brut. La pénurie de ressources financières et humaines a été signalée dès 2007 dans l'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire que le gouvernement a lui-même fait. De fait, les ressources ont diminué et une expertise cruciale du transport des marchandises dangereuses a disparu au moment même où le transport de pétrole par rail connaissait une progression exponentielle. Il n'y avait que 16 inspecteurs pour les chemins de fer à la TMD au moment de l'accident, contre 101 à la Direction de la sécurité ferroviaire. Ces chiffres n'ont pas changé dans les 10 années qui ont précédé l'accident.
9. L'Office des transports du Canada n'a pas su bien surveiller le profil de risque des cargaisons de la MMA — le pétrole brut est une marchandise dangereuse — et ses incidences sur la protection d'assurance. La réglementation en place n'obligeait pas à augmenter la protection d'assurance lorsqu'augmente le profil de risque des marchandises transportées par une compagnie. Ainsi, la MMA n'avait que 25 millions de dollars d'assurance pour un accident dont les coûts globaux sont estimés entre 500 millions et 1 milliard de dollars.
10. Transports Canada est acoquiné avec l'industrie ferroviaire et a un historique d'accommodement avec cette industrie, qui a une profonde aversion pour la réglementation. La résistance de l'industrie à la nouvelle réglementation nécessitée par l'énorme augmentation du transport des marchandises dangereuses, et ses campagnes pour l'abolition de la réglementation existante du transport de marchandises dangereuses avant Lac-Mégantic, sont bien connues.
11. Transports Canada a permis au lobby de l'industrie, l'ACFC, de récrire le REF en 2008, malgré les objections des syndicats, pour permettre aux compagnies d'instaurer l'ETSE (via l'introduction de la règle générale M) sans avoir besoin d'exemption, ou sans avoir besoin du genre de conditions rigoureuses appliquées au chemin de fer QNS&L

en échange de la permission d'utiliser l'ETSE. (En 1996, Transports Canada avait demandé à l'ACFC d'élaborer des règles régissant l'ETSE, et de les lui soumettre. L'ACFC n'a jamais soumis ces règles.) Il a approuvé ce changement opérationnel important sans obliger l'ACFC à faire une évaluation des risques, ni faire la sienne, pour assurer le même niveau de sécurité qu'avec des équipages de deux personnes.

12. L'étude que Transports Canada a commandée au Conseil national de recherches en 2012 a conclu que « la réduction de l'équipage du train à une seule personne sans changements opérationnels appropriés ni intervention technologique diminue la sécurité²⁷ ». Le ministère n'a pas accepté les conseils de l'étude de mener un projet pilote de deux ans de l'ETSE sur un itinéraire convenu, avec suivi et évaluation.
13. Il y a eu de sérieuses lacunes de la surveillance du SGS de la MMA par Transports Canada, et en particulier la limitation du nombre et de la portée des audits du ministère, l'absence de suivi pour assurer la conformité, et la non-imposition de sanctions lorsque la compagnie n'a pas su mettre en œuvre ses plans de mesures correctives. La ministre ne semble pas avoir ordonné de mesures d'application qui auraient compromis le maintien en exploitation de la MMA, malgré l'effroyable dossier de sécurité de la MMA. De nombreux inspecteurs du Québec ont jugé que les ressources consacrées aux audits du SGS l'ont été en pure perte puisqu'il n'y avait pas grand-chose à faire si la compagnie ne se conformait pas à son SGS.
14. Le piètre dossier de la MMA en matière de respect de la réglementation, le mauvais état de son matériel et de ses voies, le non-respect des procédures d'exploitation, ainsi que l'insuffisance de la formation des ETSE pour faire en sorte que les mécaniciens de locomotive comprennent et appliquent les règles pour immobiliser les trains en toute sécurité, auraient dû sonner des clochettes d'alarme prévenant l'Administration centrale de Transports Canada que la sécurité du public était considérablement plus en danger si la MMA conservait le droit d'exploiter des trains ETSE²⁸. L'AC de Transports Canada a maintes fois refusé d'écouter les mises en garde de son bureau de Montréal et a permis à la MMA de commencer l'ETSE en n'ayant en place à peu près aucune condition d'exploitation pour assurer un niveau de sécurité équivalant à celui que donnait un équipage de deux personnes.

15. Des lacunes de longue date dans la réglementation de surveillance et d'application du SGS ferroviaire ont été documentées dans un audit interne de 2006 de Transports Canada, un groupe d'examen de la sécurité ferroviaire en 2007, et deux rapports du Bureau du vérificateur général (2011 et 2013). Les examens ont mis au jour un énorme fossé entre la théorie et la pratique du SGS; dans la pratique, on a essentiellement laissé les compagnies s'autoréglementer.
16. La responsabilité de la faillite de la réglementation exposée plus haut revient en définitive au sommet. C'est là qu'est donné le ton et sont arrêtés les attentes, les règles et les procédures d'orientation, les budgets — la culture de la réglementation. C'est là que se situe la responsabilité des compressions budgétaires successives qui ont considérablement restreint la capacité du ministère de composer avec l'expansion rapide du transport de pétrole par rail. La politique de réglementation du gouvernement du Canada, qui fait le jeu de l'industrie et qui a été intégrée dans la *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation* (DCGR) d'avril 2012, oblige les ministères à abroger au moins un règlement existant pour chaque nouveau règlement proposé au Conseil du Trésor. La règle du un-pour-un fixe un plafond progressivement plus bas au nombre de règlements, sans égard à la question de savoir si leur abolition mettra la sécurité en danger. En second lieu, malgré les belles paroles dont on se gargarise au sujet de la santé, de la sécurité et de l'environnement, les coûts à court terme pour l'entreprise (la paperasse) sont, dans la pratique, le seul critère qui détermine si un règlement proposé est accepté. Enfin, les importantes propositions de réglementation ne vont généralement pas de l'avant sans l'accord du Bureau du premier ministre.

Conclusion

LE GOUVERNEMENT CONSERVATEUR a voulu contrôler le discours et occulter toute l'ampleur de la faillite de la réglementation et de la négligence des entreprises derrière la tragédie de Lac-Mégantic dans l'espoir de rétablir la confiance du public pour l'amener à croire que l'augmentation considérable et continue du transport ferroviaire du pétrole peut se faire en toute sécurité.

Il a cherché à présenter Lac-Mégantic comme une leçon apprise dans l'accomplissement de la promesse du pétrole comme produit essentiel à la prospérité à l'emploi et à la croissance. La publicité télévisée incessante de la part du gouvernement et de l'industrie pétrolière envoie le message implicite que les mesures de réglementation ou les mesures fiscales qui entravent la production et le transport de pétrole menacent le bien-être de l'ensemble du pays.

Le gouvernement souhaiterait que le rapport du BST puisse clore définitivement le dossier de Lac-Mégantic. Mais il reste trop de questions sans réponse, trop de détails à régler. La pire tragédie ferroviaire de l'histoire moderne du Canada ne justifie rien de moins qu'une commission judiciaire d'enquête indépendante.

Il faut une enquête indépendante pour rassembler tous les éléments disparates et exposer tous les faits; pour forcer les intervenants clés, au gouvernement comme dans l'industrie, à répondre, dans l'arène publique, aux questions laissées sans réponse par les enquêtes existantes; pour lever le voile sur les causes lointaines de la tragédie, que de puissants intérêts souhaiteraient voir demeurer obscures.

Pourquoi seulement trois employés de niveau subalterne ont-ils dû être les boucs émissaires de l'accident? Pourquoi la ministre des Transports et les hauts fonctionnaires, le PDG de la compagnie et ses administrateurs, les dirigeants de l'industrie du pétrole et du gaz et leurs lobbyistes, qui ont tous préféré regarder ailleurs plutôt que de voir les risques croissants, ont-ils éludé toute responsabilité? Il faut une enquête pour veiller à ce que la trahison de la confiance du public, pour laquelle la population de Lac-Mégantic a payé le prix, ne soit pas aggravée par la paralysie de la justice — par l'incapacité d'obliger quiconque à rendre des comptes.

Nous devons savoir comment et pourquoi le système de réglementation s'est effondré. Nous devons jeter de la lumière sur les rouages internes de Transports Canada et sa culture de réglementation — ses systèmes de responsabilisation, ses processus et ses procédures, comment les décisions s'y prennent et par qui. Nous devons savoir pourquoi Transports Canada a été incapable ou a refusé de fermer, ou de sanctionner par un autre moyen, la MMA pour son piètre dossier de sécurité. Nous devons savoir pourquoi l'organisme de réglementation s'est vu privé de ressources pour composer avec le bond gigantesque du transport du pétrole par rail.

Nous devons connaître la nature et l'étendue de la mainmise de l'industrie sur la réglementation à Transports Canada. Nous devons connaître la nature de la relation entre Transports Canada et son organisme central de réglementation, le Conseil du Trésor, et, au delà du Conseil du Trésor, avec le BCP et le BPM. Nous devons savoir si une réglementation qui aurait pu réduire les chances d'une tragédie comme celle de Lac-Mégantic a été bloquée à des niveaux supérieurs.

Nous devons savoir pourquoi Transports Canada a maintes et maintes fois fait fi des recommandations et des examens internes du Bureau de la sécurité des transports. Le BST est-il suffisamment indépendant? Faut-il renforcer son mandat? Faut-il en élargir la portée? Doit-il pouvoir imputer des blâmes? Devrait-il avoir le pouvoir d'obliger à appliquer ses recommandations?

Nous devons avoir l'assurance qu'il y a en place de solides protections des dénonciateurs, afin de mettre à l'abri du harcèlement et des menaces les employés qui s'avancent pour exprimer des plaintes pour la sécurité.

Nous avons besoin d'assurances que les organismes de réglementation et de consultation en sécurité des transports disposent des ressources et de l'indépendance qu'il faut; que les budgets de réglementation ne seront pas sacrifiés à l'autel de l'austérité budgétaire; que les personnes qui occupent des postes clés sont éminemment qualifiées et au-dessus de toute influence des politiciens et de l'industrie, de toute pression des politiciens ou de l'industrie.

Nous devons lever le voile du secret qui entoure les systèmes de gestion de la sécurité. Nous devons avoir des assurances qu'ils sont un niveau supplémentaire de sécurité et non pas utilisés comme justification pour diluer le rôle essentiel d'inspection et de surveillance. Nous devons avoir des assurances qu'ils cesseront d'être un mécanisme d'autoréglementation *de facto* de l'industrie, que les compagnies n'auront pas la liberté de se donner des règles qui font primer la rentabilité sur la sécurité publique.

La population de Lac-Mégantic voudrait savoir pourquoi les mesures de sécurité ferroviaires mises en œuvre au cours des 18 derniers mois ne l'étaient pas au moment de l'accident. Si elles l'avaient été, la probabilité de survenance de l'accident aurait été sensiblement réduite.

Les gens de Lac-Mégantic, voire tous les Canadiens, ont besoin de l'assurance que les améliorations de la sécurité ferroviaire sont suffisantes pour prévenir une autre tragédie du genre. Ils ont besoin de savoir qu'il n'y aura pas de retour en arrière avec le temps, pas de dilution ni de contournement du mandat de sécurité publique de Transports Canada.

Avec les nouveaux projets de pipeline — est, ouest et sud — qui sont bloqués par des obstacles politiques et juridiques et par la résistance de la population, le transport du pétrole par rail devient une option de croissance. Une enquête indépendante est une condition préalable nécessaire à l'obtention de la licence sociale des Canadiens qui permettra le transport du pétrole par rail comme on s'y attend.

Nous ne pouvons pas nous permettre de laisser le mythe de l'autoréglementation des entreprises, mis au jour dans Lac-Mégantic — la notion selon laquelle les entreprises sont naturellement de « bons citoyens » qu'il faut laisser seules agir dans l'intérêt public — être relancé par le rappel des leçons technologiques apprises, des erreurs corrigées, sur la voie qui fera du Canada une superpuissance de l'énergie. Nous devons entendre le message que livre Susan Dodd dans *The Ocean Ranger: Remaking the Promise of Oil* et remplacer le cycle de l'oubli public par un cycle du souvenir, pour que ces tragédies ne puissent jamais se reproduire.

Annexe

Une tragédie en devenir : Chronologie des événements qui ont contribué à la tragédie de Lac-Mégantic

- **Mars 2001** : Un nouvel élément du régime de la réglementation ferroviaire, les systèmes de gestion de la sécurité (SGS), entre en vigueur. Le système vise à combiner les pratiques de sécurité des compagnies approuvées par le gouvernement et la réglementation connexe avec une rigoureuse surveillance réglementaire.
- **Octobre 2002** : Tout au long de 2002, la compagnie américaine privée Rail World Inc. achète jusqu'à trois chemins de fer dans le Maine et au Québec et les combine, en octobre, dans Montreal Maine & Atlantic (MMA). L'actionnaire de contrôle de Rail World est Edward Burkhardt. Peu après, la MMA se lance dans un exercice de compression aveugle des coûts.
- **Janvier 2003** : Transports Canada effectue un audit préalable du SGS de la MMA et conclut qu'il n'est pas conforme au règlement, en faisant ressortir de nombreux points de non-conformité.
- **Avril 2003** : Transports Canada ordonne à la MMA de produire un plan de mesures correctives et un SGS révisé, ce que la compagnie fait en septembre 2003.
- **2003** : Lorsque la MMA discute de la mise en œuvre de l'exploitation des trains par un seul employé (ETSE) au Canada, Transports Canada

lui dit qu'elle devrait étudier le modèle dont le chemin de fer Québec, North Shore & Labrador (QNS&L), s'est doté après un accident survenu en 1996. Une enquête du Bureau de la sécurité des transports (BST) avait conclu à l'époque que, sans analyse détaillée et complète de ses incidences et des mesures visant à assurer un niveau équivalent de sécurité, l'ETSE avait été un facteur causal de l'accident antérieur. Transports Canada permet à la MMA d'exploiter ses trains avec un seul employé (ETSE) — lui accordant des exemptions de 18 règles d'exploitation — moyennant 69 conditions. De 2004 à 2008, la MMA ne met pas en place l'ETSE parce qu'elle considère que ces conditions sont impossibles à respecter.

- **Septembre 2006** : Un audit interne de Transports Canada juge « incomplets » et « non convergents » les rapports d'inspection des marchandises dangereuses et estime les taux de non-conformité, selon les inspections menées dans la région du Québec, à 54 % et 59 % de 2003 à 2005. Le ministère convient de corriger les défaillances mises au jour dans son processus d'inspection, la surveillance de la gestion et les examens de la responsabilisation. Le rapport d'audit fixe également des dates limites pour la correction de la plupart des problèmes dans un délai d'un an ou deux, ce que le ministère accepte.
- **Décembre 2006** : Le chef des Affaires réglementaires en matière de sécurité des transports maritimes, Ian Bron, démissionne du ministère. En partant, Bron soumet au ministre et au sous-ministre un rapport dans lequel il signale que « TC a toujours fait passer l'efficacité avant la sécurité » et exprime la crainte que les dirigeants de TC « soient en train de mettre en œuvre un système de réglementation qui est effectivement une liste de contrôle demandant une simple approbation à l'aveugle. La documentation était bien vérifiée, mais il n'y avait pas d'inspecteurs sur le terrain pour faire les tests appropriés du système afin de vérifier leur bon fonctionnement²⁹ ».
- **Novembre 2007** : Le comité d'examen de la Loi sur la sécurité ferroviaire conclut que Transports Canada n'évaluait pas la mise en œuvre et l'efficacité des systèmes de gestion de la sécurité de la compagnie. Il conclut également que « Transports Canada n'a pas reçu de ressources humaines et financières suffisantes ni les ensembles de compétences nécessaires au lancement du programme SGS³⁰ ».

- **2008** : Le lobby de l'industrie, l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), met la dernière main à une refonte complète du Règlement d'exploitation ferroviaire (REF), malgré les objections des syndicats. (Transports Canada avait demandé à l'ACFC en 1996 d'élaborer et de lui soumettre des règles régissant l'ETSE. L'ACFC n'a jamais soumis ces règles, se contentant de produire des lignes directrices internes à l'intention de ses membres.) Entre autres choses, le nouveau texte introduit la règle générale M, qui permet aux chemins de fer d'instaurer l'ETSE, éliminant ainsi la nécessité d'obtenir une exemption de 18 règles d'exploitation, imposées dans la foulée du déraillement QNS&L en 1996, ou la nécessité de les soumettre d'avance à l'examen de Transports Canada. Transports Canada n'effectue pas — et n'exige pas que l'industrie ferroviaire effectue — une évaluation des risques des impacts sur la sécurité de ce REF révisé pour assurer un niveau de sécurité équivalant à des équipages de deux personnes. En 2008, Transports Canada approuve les changements proposés au REF par l'ACFC.

Les nouvelles règles du REF ne traitent pas non plus de la plainte de longue date du BST selon laquelle Transports Canada n'avait pas défini le terme « suffisant » dans sa règle 112 concernant le serrage des freins à main pour immobiliser les trains.

- **Janvier 2009** : Le budget fédéral de 2009-2010 accorde 44 millions de dollars de plus sur cinq ans à Transports Canada pour des initiatives de sécurité ferroviaire comme l'amélioration de la surveillance réglementaire et de la capacité d'application, et l'exécution de recherche. Les fonds n'ont été déboursés que pour les deux premières années. Le même mois, une inspection de Transports Canada fait constater que les inspecteurs de wagons certifiés de la MMA ne sont pas qualifiés pour effectuer des tests des freins à air sur wagon unique.
- **Février 2009** : Un rapport d'enquête du BST (Hagersville-Ro9Too57) fait une mise en garde au sujet des équipes formées d'une seule personne : « Avec un seul membre de l'équipe pour accomplir les tâches d'immobilisation du train à la fin de la journée de travail, le risque de dérive du matériel est accru puisqu'il est impossible pour un autre membre de l'équipe de repérer et de corriger toute erreur ».
- **2009** : La Direction générale du transport des marchandises dangereuses (TMD) lance l'élaboration d'un système de sanctions adminis-

tratives pécuniaires pour se donner le droit d'imposer des amendes pour non-respect de la loi ou du règlement, à titre d'option à la place de poursuites criminelles. Le système n'est pas encore en œuvre.

- **Mars 2009** : Intéressée de nouveau avec l'introduction de la règle générale M, la MMA rencontre Transports Canada, avec l'ACFC, pour annoncer son intention d'instaurer l'ETSE au Canada, comme cela se fait déjà aux États-Unis. Transports Canada décide de commander une étude au Conseil national de recherches parce qu'il n'a pas les outils nécessaires pour évaluer l'ETSE et qu'il croit que l'industrie en général souhaite prendre cette orientation. La recherche est terminée en mars 2012.
- **Mai 2009** : Transports Canada envoie à la MMA un avis de non-conformité avec diverses règles du REF, y compris l'immobilisation incorrecte des trains à Nantes depuis 2005.
- **Juin 2009** : La MMA soumet sa proposition d'ETSE, avec une évaluation des risques, à Transports Canada. La compagnie fait savoir qu'elle pratiquera l'ETSE sur un segment de 23 milles (37 km) entre la frontière américaine et Lac-Mégantic. Dans son évaluation des risques, la MMA soutient qu'une équipe d'une seule personne, contrairement à ce qu'ont pu conclure d'autres enquêtes du BST, est plus attentive, plutôt que moins, lorsqu'elle travaille seule. La MMA n'offre pas de preuve ni d'analyse scientifique au soutien de cette affirmation.
- **Juillet 2009** : Le bureau de Montréal de Transports Canada exprime des préoccupations au sujet des lacunes répétées de l'exploitation de la compagnie, y compris de l'absence de consultation des employés dans son évaluation des risques, des problèmes de respect des règles, problèmes avec ses opérations de contrôle à distance, et des problèmes de gestion de la fatigue et d'entretien des voies.
- **2009 à 2013** : La TMD effectue environ 1 320 inspections pour le transport ferroviaire au Canada pendant cette période, y compris 12 au Québec, dont trois visant la MMA (le Québec n'a pas d'inspecteurs de la TMD dédiés à l'exploitation ferroviaire)³¹. Au moment de l'accident, il y a 31 inspecteurs de la TMD au Canada. Sur ce nombre, 16 sont formés et qualifiés pour effectuer des inspections de la TMD pour le transport ferroviaire. Pendant cette période, les compagnies de chemin de fer augmentent leur volume annuel de transport du pétrole brut au Canada, qui passe de 500 à 160 000 chargements de wagon.

- **Mars 2010** : Transports Canada effectue un audit du SGS de la MMA à cause de nombreuses violations des règles de sécurité relevées pendant ses inspections et de la nécessité d'avoir en place des processus pour les corriger, y compris le plan de la MMA pour la mise en œuvre de l'ETSE. La principale conclusion du rapport d'audit est que le SGS, que la MMA avait soumis à Transports Canada en 2003, n'a pas été mis en œuvre. Aucun des employés et des gestionnaires interviewés n'avait vu le manuel du SGS, qui n'avait pas non plus été traduit en français. Parmi les autres lacunes, on peut signaler l'absence de processus d'audit interne, le manque de formation du personnel et l'absence de qualifications.
- **Avril 2010** : Transports Canada envoie son rapport d'audit à la MMA, en lui réclamant un plan de mesures correctives. La MMA soumet son plan à la fin de mai 2010.
- **Mai 2010** : Transports Canada et la Federal Railroad Administration (FRA) effectuent un audit de sécurité conjoint des opérations américaines de la MMA en s'attachant à l'ETSE, et surtout à la gestion de la fatigue et à l'atténuation des risques. Le rapport exprime des préoccupations au sujet de la fatigue des employés, de l'efficacité de la surveillance de la compagnie et de l'observation des règles, ainsi que de l'absence de plan d'intervention d'urgence. Il demande également qu'un plan d'urgence soit mis en place avant la mise en œuvre de l'ETSE.
- **Mai 2010** : La MMA commence l'essai de l'ETSE, remontant jusqu'à Nantes, sans adopter aucune des 69 conditions appliquées au chemin de fer QNS&L.
- **Août 2010** : Le BST ajoute les systèmes de gestion de la sécurité à sa *Liste de surveillance* parce que les chemins de fer (et les autres modes de transport) ne repèrent pas toujours et n'atténuent pas toujours les risques par leur SGS, et que les audits de TC ne sont pas toujours efficaces.
- **Octobre 2010** : Transports Canada étudie le plan de mesures correctives de la MMA et note qu'il ne couvre qu'une partie des conclusions. Transports Canada ne fait pas de suivi pour vérifier la conformité.
- **Février 2011** : Les pétrolières et les sociétés de location de wagons-citernes continuent de résister aux demandes de longue date pour le remplacement des vieux wagons-citernes DOT 111. Selon les notes

d'information internes préparées pour le ministre des Transports après les élections de 2011, le gouvernement est informé que le lobby de l'industrie contre le resserrement de la réglementation de la sécurité est « contraire aux attentes du public, qui voudrait une réglementation stricte et une tolérance zéro au risque... Le système actuel de surveillance de la sécurité est vulnérable aux augmentations du trafic car l'ensemble existant d'instruments de politique a des limitations et des rendements décroissants qu'il faut examiner³² ».

- **Début 2011** : Le bureau de Montréal de Transports Canada continue de documenter ses craintes au sujet de la capacité de la MMA de maintenir la sécurité, vu les violations répétées de la réglementation, et de rappeler à la MMA qu'elle doit produire une évaluation appropriée du risque accompagnée d'une documentation sur son SGS.
- **2011** : La Direction générale du TMD reconnaît que l'augmentation rapide du transport de pétrole par rail est un enjeu qui appelle une plus grande surveillance. La TMD augmente le nombre d'inspections des lieux de transbordement de pétrole brut. Mais ces inspections ne comprennent pas la vérification du contenu ni du classement du pétrole brut transporté ou importé.
- **2011** : Transports Canada crée un Groupe de la vérification, de l'application de la loi et d'évaluation des risques pour les SGS. (Au moment de l'accident de Lac-Mégantic, les programmes de contrôle d'application pour le règlement sur le SGS n'avaient pas encore été mis au point; aucune procédure de suivi des audits n'avait non plus été instituée.)
- **Mars 2011** : Dans le cadre de l'initiative d'austérité du gouvernement, le budget de la Direction générale de la sécurité ferroviaire est amputé de 19 % entre 2010–2011 et 2013–2014, puis bloqué à 34 millions de dollars. (Le budget annuel d'environ 14 millions de dollars de la Direction générale du TMD est bloqué depuis 2010. Il n'est pas prévu de l'augmenter avant 2016–2017, au plus tôt.)
- **Octobre 2011** : Dans un rapport d'inspection de la MMA, Transports Canada note l'absence d'immobilisation appropriée par le serrage des freins à main.
- **Automne 2011** : La FRA des États-Unis est au courant des dangers que présente le brut de Bakken. Dans un document intitulé *North Dako-*

ta: The Next Hazardous Materials Frontier, les inspecteurs signalent que certaines compagnies faussent l'étiquetage du pétrole pour le présenter comme moins inflammable qu'il ne l'est en réalité. Ils observent aussi que les pressions pour l'expédier amènent certaines compagnies à utiliser des wagons-citernes qui ne sont pas conformes aux spécifications. Le rapport établit que la pression pour expédier le pétrole dans ces wagons est plus forte que le risque de défaillance en cours de transport, ou que le risque de se faire prendre par la FRA.

- **Novembre 2011** : L'Association of American Railroads (AAR) demande aux organismes de réglementation du Canada et des États-Unis d'exiger que le pétrole brut de volatilité PG I et PG II soit transporté dans des wagons-citernes DOT 111 qui sont conformes aux normes mises à niveau d'après octobre 2011.
- **Décembre 2011** : Un rapport du commissaire à l'environnement au Bureau du vérificateur général semonce Transports Canada pour son incapacité d'appliquer convenablement ses règles protégeant le public contre le risque de déversements majeurs de marchandises dangereuses, comme le pétrole. Il signale qu'un grand nombre de ses préoccupations ont été soulevées par l'audit interne de 2006 de Transports Canada. Par exemple, les déficiences des pratiques de surveillance réglementaire ne sont toujours pas corrigées. L'examen des inspections aux fins de l'audit révèle que les fonctionnaires ont repéré des faiblesses dans plus de la moitié des cas. Mais dans presque les trois quarts de ces cas, rien n'indiquait que des mesures correctives avaient été prises.
- **Décembre 2011** : La MMA informe Transports Canada qu'elle a l'intention d'étendre l'ETSE jusqu'à Farnham, en passant par Sherbrooke, Magog et d'autres collectivités. Transports Canada répond qu'il s'agit d'un changement important à ses opérations et que la MMA doit donc produire une nouvelle évaluation des risques.
- **Début 2012** : La MMA soumet une nouvelle évaluation des risques qui ne traite pas des risques de laisser à un opérateur unique toute la responsabilité d'accomplir les tâches qui l'étaient auparavant par le deuxième membre d'équipage (le chef de train), par exemple, l'immobilisation d'un train et le fait de le laisser sans surveillance à la fin du poste de travail. L'évaluation ne dit pas si les personnes travaillant seules peuvent être sujettes à la fatigue et à des dégrada-

tions cognitives, s'il faut des changements d'horaire pour atténuer la fatigue, quelle formation supplémentaire il y aurait lieu d'envisager, et quelles mesures d'atténuation sont nécessaires pour atténuer les risques. La direction de la MMA suppose tout simplement que les opérateurs travaillant seuls accompliraient les tâches multiples confiées jusque-là à deux personnes. Sans le moindre élément de preuve scientifique, et à l'encontre des conclusions des enquêtes de BST, la compagnie fait valoir que l'ETSE est dans tous les cas plus sécuritaire que l'exploitation par deux personnes.

- **Janvier 2012** : Transports Canada adresse à la MMA une lettre où il s'inquiète du manque de formation des employés pour faire des inspections et des vérifications des freins.
- **Janvier 2012** : Le bureau de Montréal de Transports Canada rejette encore une fois la nouvelle demande de la MMA, selon un échange de courriels obtenus par *Enquête*. « Nous considérons que ce changement important aux opérations expose les travailleurs et les collectivités environnantes à des risques plus considérables », y lit-on. Le PDG Grindrod de MMA Canada écrit au groupe de lobby de l'industrie ferroviaire (ACFC) que : « Il semble que nous faisons face à d'autres obstacles de la part de Transports Canada. Le bureau de Montréal est contre depuis le début. » Un cadre supérieur de l'ACFC répond à Grindrod : « Laissez-moi cela, Robert; je vais passer quelques appels. » Entre-temps, au bureau de Montréal, un fonctionnaire de Transports Canada s'inquiète : « Je veux que la MMA explique comment elle peut avoir la discipline nécessaire pour exploiter ses trains avec une seule personne, car c'est précisément ce manque de discipline qui est à l'origine des craintes que nous avons et des mesures que nous avons prises ces dernières années. »
- **Février 2012** : Transports Canada envoie un avis au sujet de nombreuses infractions au bureau de contrôle de la circulation ferroviaire (CCF) à Farnham (Québec). Certains CCF ne connaissaient pas certaines parties du REF. Il n'y avait pas non plus de processus pour contrôler l'application du REF.
- **Février 2012** : Un agent de la santé et de la sécurité au travail de Transports Canada envoie deux directives à la MMA en vertu de la partie II du Code canadien du travail pour défaut de protéger les employés contre les risques professionnels.

- **Février 2012** : Transports Canada rencontre la MMA et l'ACFC au bureau de Montréal du ministère. Transports Canada informe la MMA qu'il n'a pas à approuver l'exploitation des trains par une seule personne, du fait de la règle générale M. La MMA n'avait qu'à se conformer aux règles et aux règlements applicables. Le bureau de Montréal continue de résister à l'ETSE.
- **Février 2012** : Après le déraillement survenu à Cherry Valley (Illinois) en 2009, la Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration (PHMSA) recommande formellement aux organismes de réglementation de restreindre le transport de pétrole brut de volatilité PG I et PG II aux wagons-citernes mis à niveau d'après 2011, et recommande même des exigences de conception encore plus améliorées pour ces wagons. Malgré ces recommandations, ni Transports Canada ni sa contrepartie américaine (FRA) ne rend obligatoire l'utilisation des wagons-citernes DOT 111 améliorés pour le transport de pétrole brut de plus grande volatilité. (Le pétrole transporté par le train de Lac-Mégantic avait une volatilité de PG II.)
- **Mars 2012** : L'ingénieur Jean-Pierre Gagnon de Transports Canada reçoit un avis lui indiquant que son poste sera touché par une diminution de l'effectif. (Il s'est retiré du gouvernement en mars 2013.) À l'époque, il travaillait à un examen des wagons-citernes, y compris les DOT 111. Cinq autres ingénieurs membres du syndicat (l'Institut professionnel de la fonction publique), qui travaillaient avec Gagnon, sont informés que leur emploi est touché par les compressions budgétaires, et trois d'entre eux partent à la retraite.
- **Mars 2012** : Transports Canada informe la MMA que l'exploitation du matériel roulant ne tient pas compte de la protection des travailleurs. Le même mois, le rapport du CNRC commandé par Transports Canada conclut que « réduire l'équipage du train à une seule personne sans apporter les changements opérationnels appropriés et faire les interventions technologiques nécessaires diminue la sécurité ». Au nombre de ses recommandations, il y a que Transports Canada, avec les compagnies, devrait établir un itinéraire approprié pour évaluer l'ETSE, puis procéder à un programme d'essai pilote de deux ans, avec suivi et évaluation détaillés. Le rapport est soumis à Transports Canada quatre mois avant que la MMA ne commence l'ETSE. Transports Canada ne donne jamais suite à cette recomman-

dation. (La MMA a dit aux chercheurs du CNRC que ses opérateurs ETSE travaillaient un maximum de postes de six heures, alors qu'en réalité leurs postes duraient en moyenne de 10-12 heures.)

- **Avril 2012** : Le syndicat convient de changer sa convention collective, pourvu que la MMA promette qu'il n'y aurait pas de pertes d'emploi. Le syndicat s'était vigoureusement opposé au régime de l'ETSE pendant les négociations, mais le médiateur fédéral lui a dit que la décision concernant l'ETSE échappait à la portée de la négociation collective. La décision, a-t-il dit, appartenait à Transports Canada. Le même mois également, Transports Canada adresse une lettre pour faire état de mesures insuffisantes, en citant les lacunes de réponse de la MMA à son avis.
- **Avril 2012** : La nouvelle politique de réglementation du gouvernement, la *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation* (DCGR), entre en vigueur. Elle intègre le point de vue du gouvernement sur la réglementation comme fardeau administratif, et donc essentiellement un coût d'exploitation plutôt qu'un mécanisme juridique pour protéger l'intérêt public. À plusieurs égards, la DCGR va plus loin que la précédente politique sur la réglementation, notamment en intégrant la politique dite du *un-pour-un*, qui exige que chaque nouveau règlement proposé par les ministères et les organismes nécessite le retrait d'un règlement existant. (En janvier 2014, le président du Conseil du Trésor, Tony Clement, a déposé un projet de loi, la Loi sur la réduction de la paperasse, qui formalise la politique du un-pour-un. Le communiqué publié pour l'occasion précisait que le Canada est le premier pays au monde à proposer une telle loi et qu'il y avait eu une réduction nette de 19 règlements au total en 2012–2013.)
- **Mai 2012** : Une inspection de Transports Canada conclut que des trains sont laissés sans l'exécution d'un test de l'efficacité des freins à main.
- **Mai 2012** : Une note interne de Transports Canada obtenue par Greenpeace Canada dit que le ministère n'avait « repéré aucune grande préoccupation pour la sécurité avec l'accroissement de la capacité de transport de pétrole par rail au Canada, ni avec la sécurité des wagons-citernes qui sont conçus, maintenus, qualifiés et utilisés selon les normes et les règlements canadiens et américains³³ ».

- **Juin 2012** : Le BST retire le SGS de sa liste de surveillance 2012. (Il le remet sur la liste à la fin de novembre 2014.)
- **Juin 2012** : La MMA commence à utiliser des trains-blocs pour le transport du pétrole. Un mois plus tard, la MMA commence à exploiter ses trains avec un seul employé sans en donner préavis à Transports Canada comme il s'était engagé à le faire. La compagnie ne fait pas d'analyse des tâches, ni d'analyse des risques possibles associés aux tâches. La MMA ne respecte pas l'engagement qu'elle avait pris dans sa propre évaluation des risques de ramener de 100 à 50 wagons la longueur de ses trains exploités par une seule personne. Elle ne s'acquitte pas non plus de son engagement d'améliorer l'état de la voie pour permettre aux trains de rouler plus vite et aux équipages d'accomplir leur service rapidement.

Malgré les avertissements de son bureau de Montréal, un grand nombre de violations de la sécurité, lacunes systémiques et cas de non-application du SGS de la compagnie, et à la différence de la QNS&L, Transports Canada permet à la MMA de commencer l'ETSE à peu près sans aucune condition. Il n'ordonne pas, par ailleurs, à son bureau de Québec d'effectuer des audits particuliers ou de nouvelles inspections de ses activités. Bien que l'ETSE ait constitué un changement opérationnel important nécessitant une réévaluation de tous les risques, Transports Canada n'a pas su vérifier que les risques pour la sécurité publique étaient convenablement couverts.

La MMA ne fait pas non plus d'évaluation des risques, comme elle l'aurait dû, lorsqu'elle commence à transporter du pétrole brut dans des trains-blocs et à garer ses trains sans surveillance sur la voie principale en pente abrupte à Nantes. Ainsi, les mécanismes de protection supplémentaires pour ces grands changements opérationnels ne sont pas pris en compte et sa capacité de gérer les risques pour la sécurité est compromise. Transports Canada ne fait pas de suivi pour vérifier que cela est fait.

- **Juillet 2012** : La FRA publie un rapport fondé sur une série d'analyses des tâches cognitives menées entre 2009 et 2011³⁴. La FRA conclut que les chefs de train et les mécaniciens de locomotive travaillent ensemble comme une seule unité pour surveiller l'environnement d'exploitation en dehors de la cabine de la locomotive, planifier les activités, régler les problèmes et repérer et atténuer les risques. Le chef de train supervise l'efficacité et la sécurité d'exploitation du train. Il

a pour rôle de comprendre les incidences de divers facteurs (p. ex., les restrictions attribuables à la longueur et au poids du train) dans l'intérêt de la sécurité. Le rapport conclut que l'exploitation du train dans une pente raide peut compliquer sensiblement les fonctions du chef de train et, partant, les exigences cognitives.

- **Août 2012** : Dans le cadre du nouveau Conseil de coopération en matière de réglementation (CCR) qu'ils viennent de créer, le Canada et les États-Unis signent un protocole bilatéral de coopération sur la sécurité du transport des marchandises dangereuses. Parmi ses buts, il y a l'élimination des lacunes et l'harmonisation des différences de réglementation dans la mesure du possible.
- **Octobre 2012** : Le bureau de Montréal de Transports Canada effectue un deuxième audit du SGS de la MMA, et conclut que la compagnie n'a pas fait rapport de quatre accidents. (Un examen plus poussé du BST révèle que la MMA n'a pas rapporté 22 accidents entre 2007 et 2013.) Cet audit est mené sur un ensemble limité d'éléments du SGS. Le bureau de Montréal de Transports Canada ne fait pas de suivi pour vérifier la mise en œuvre d'un plan de mesures correctives. L'audit de 2012 de Transports Canada ne revient pas non plus sur les conclusions de l'audit de 2010, puisqu'elles sont jugées hors de la portée de son audit. Un grand nombre des lacunes du SGS qui sont mises au jour, et notamment ses processus lacunaires d'évaluation des risques, ne sont jamais réglées.

Le bureau de Montréal est d'avis que l'absence d'audit est due à l'insuffisance de l'effectif et des ressources, et à l'insuffisance de la qualification des auditeurs. De nombreux inspecteurs estiment que les ressources consacrées aux audits le sont en pure perte, puisqu'il n'y a qu'une intervention réglementaire minimale possible lorsqu'une compagnie ne se conforme pas à son SGS.

- **Novembre 2012** : Réjean Simard, retraité de Transports Canada, qui se spécialisait dans les plans d'intervention en cas d'urgence pour le transport des marchandises dangereuses, dit à l'émission *Enquête* de Radio-Canada (février 2013) qu'il n'y avait pas de congruence, au moins jusqu'à sa retraite à la fin de 2012, entre les ressources disponibles au sein de la Direction générale du TMD et l'énorme augmentation du transport de pétrole. Il dit que l'expertise de Transports Canada en matière de transport de marchandises dangereuses

est en voie de se perdre avec les réductions d'effectifs, citant à titre d'exemple la perte de son principal spécialiste en wagons-citernes. Simard dit qu'il a tenté de convaincre ses patrons d'inclure le pétrole brut comme marchandise dangereuse nécessitant un plan d'intervention d'urgence, mais en vain.

- **Novembre 2012** : La MMA commence à transporter de grandes quantités de pétrole de Bakken dans des trains-blocs jusqu'à la raffinerie d'Irving Oil à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick). Entre novembre 2012 et la nuit du 5 juillet 2013, la MMA amène 67 trains et un total de 3 830 wagons-citernes chargés de pétrole de Bakken. Le classement du pétrole brut n'est pas vérifié par des tests, ni par Irving ni par Transports Canada, pas plus en cours de route qu'à la raffinerie. Un mandat donné à un inspecteur de la TMD pour perquisitionner dans les bureaux d'Irving après l'accident indique qu'Irving reçoit typiquement du pétrole de Bakken classé PG III, soit le liquide le moins volatil. Cependant, la compagnie renvoyait les wagons-citernes vides, avec des résidus de brut classés PG I, soit le pétrole le plus volatil. Le mandat précise également qu'Irving a eu accès à un test effectué en novembre 2012, au Dakota du Nord, indiquant que le brut devrait être désigné PG I.
- **Janvier–juin 2013** : Les déclarations produites au commissaire au lobbying indiquent que les efforts de lobbying de l'ACFC visaient à « assurer [les organismes de réglementation] que le règlement en place pour le transport des marchandises dangereuses est suffisant ». (Dans les documents déposés après l'accident, l'ACFC ne dit plus que le règlement en place est suffisant.) Les représentants de CP Rail, selon les dossiers du commissaire au lobbying, rencontrent des députés et des bureaucrates, y compris des conseillers de la ministre des Transports, pour discuter de sujets comprenant « la participation à l'examen du service ferroviaire au Canada par Transports Canada en ce qui concerne l'examen mené par Transports Canada du service ferroviaire de marchandises au Canada, et l'argumentation pour qu'il n'y ait pas de nouveau règlement ».
- **Janvier 2013** : La MMA envoie à Transports Canada son plan de mesures correctives du SGS en réponse à l'audit d'octobre 2012.
- **Mars 2013** : Une enquête de novembre 2013 du *Globe and Mail* découvre qu'environ quatre mois avant l'accident les organismes de

réglementation américains ont soulevé la crainte que certains pétroles expédiés par rail depuis la région de Bakken dans le Dakota du Nord ne soient très explosifs et exceptionnellement corrosifs. Les fonctionnaires de Transports Canada ont dit au Globe qu'ils n'étaient pas au courant de ces préoccupations.

- **Avril–juin 2013** : Le transport de produits pétroliers génère près de 100 millions de dollars de revenus pour le CN au deuxième trimestre de 2013 — soit une augmentation de 150 % par rapport à l'année précédente, qui a propulsé la rentabilité globale de 14 % à 717 millions de dollars pour le trimestre. Le CP réalise plus du double de ses bénéfices (252 millions de dollars) pendant la même période.
- **Mai 2013** : Comparissant devant le Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, le directeur de la sécurité des affaires réglementaires du CN, Sam Berrada, est prié de dire si Transports Canada devrait embaucher plus d'inspecteurs. Sa réponse : « Rien n'oblige le ministère à en faire plus que ce qu'il fait actuellement³⁵. »
- **Mai 2013** : Des modifications à la Loi sur la sécurité ferroviaire permettent à Transports Canada d'imposer des sanctions administratives pécuniaires (SAP) pour des infractions à la sécurité. Elles permettent aussi à Transports Canada de délivrer à tous les chemins de fer sous réglementation fédérale des certificats d'exploitation ferroviaire (CEF) qui pourraient être suspendus ou révoqués pour des infractions à la sécurité. (Le règlement nécessaire pour mettre en vigueur le système de SAP n'est toujours pas en place, et le gouvernement vient tout juste d'instaurer les CEF.)
- **Mai 2013** : Un agent de la santé et de la sécurité de Transports Canada note dans un rapport d'inspection de la MMA qu'il y a un risque pour un employé travaillant seul, vu l'impossibilité d'aide immédiate de la part d'un collègue. En vertu de l'article 25 du Code canadien du travail (partie II), les employés doivent être informés des risques possibles, et formés aux précautions à prendre et aux bonnes procédures à suivre pour accomplir une tâche. Un mois plus tard, une inspection de Transports Canada conclut que les employés de la MMA qui effectuent des inspections de sécurité ne sont pas dûment qualifiés.
- **Juin 2013** : Une enquête de la CBC (octobre 2014) découvre que l'ACFC avait demandé au ministre des Transports, Denis Lebel, d'abolir la

règle 7.1a) du REF, qui oblige à faire faire par un inspecteur certifié une vérification détaillée des freins, des essieux, des roues, etc., des wagons-citernes transportant des marchandises dangereuses avant leur chargement.

- **Juin 2013** : Le rapport triennal du vérificateur général du Canada sur le régime du système de gestion de la sécurité ferroviaire de Transports Canada est terminé mais ne sera pas publié avant novembre 2013. Parmi ses nombreuses conclusions : les audits de Transports Canada n'assurent pas un niveau minimal d'assurance que les chemins de fer ont instauré des systèmes convenables et efficaces de gestion de la sécurité; le ministère ne fait rien pour obliger les chemins de fer à maintenir des systèmes convenables et efficaces de gestion de la sécurité, même lorsque sont mises au jour des lacunes qui pourraient compromettre la sécurité. Les rapports d'audit des SGS ne disent pas si le SGS d'une compagnie a été efficacement mis en œuvre; et les inspecteurs ne font pas de suivi pour vérifier que les plans de mesures correctives que les compagnies ont soumis en réponse aux rapports d'audit des SGS ont été mis en œuvre.
- **6 juillet 2014, 1 h 15** : Un train appartenant à la Montreal, Maine & Atlantic Railway, avec 72 wagons-citernes chargés de pétrole de Bakken du Dakota du Nord, déraile à Lac-Mégantic. Sa cargaison se déverse et explose à répétition. Quarante-sept personnes périssent, 2 000 autres sont évacuées et le centre-ville est détruit.

Notes

1 Le présent document est le troisième d'une série de rapports du CCPA sur la tragédie de Lac-Mégantic. Les premiers rapports, écrits par Bruce Campbell dans les deux cas, sont : « La tragédie à Lac-Mégantic : Quand cesseront-ils de se renvoyer la balle? » (sommaire en français), rapport complet paru en anglais sous le titre « The Lac-Mégantic Disaster: Where Does the Buck stop? » (octobre 2013); et « Willful Blindness? Regulatory Failures Behind the Lac-Mégantic Disaster » (en anglais seulement) (août 2014).

2 Un pompier du Lac-Mégantic, qui s'est suicidé trois mois après l'accident, est traité comme la 48^e victime dans la poursuite pour homicide délictuel.

3 Témoignage de Laureen Kinney, sous-ministre adjointe pour la sécurité et la sûreté à Transports Canada, devant le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes, 12 juin 2014.

4 David Thomas, « Safety-driven railway realignments », *RailwayAge*, 10 juin 2014. Lien : <http://www.railwayage.com/index.php/blogs/david-thomas/safety-driven-railway-realignments.html>.

5 Gloria Galloway, « Tory changes to accountability rules leave Harper blameless in Duffy affair », *Globe and Mail*, 28 novembre 2013. Lien : <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/tories-2011-guidelines-wouldnt-make-pm-accountable-for-wrights-actions/article15643130/?cmpid=rss1>

6 Michael Harris, *Party of One: Stephen Harper and Canada's Radical Makeover* (Toronto : Penguin, 2014), 421.

7 Communication personnelle.

8 John Read : « What's in a Word? », *Canadian Government Executive*, 24 janvier 2014. Lien : <http://www.canadiangovernmentexecutive.ca/category/item/1461-whats-in-a-word%3F.html>

9 Mot d'ouverture de Wendy Tadros, présidente du BST, lors de la publication du rapport d'enquête ferroviaire R13D0054, le 19 août 2014. Lien : <http://www.bst-tsb.gc.ca/fra/medias-media/discours-speeches/2014/08/20140819.asp>

10 Bureau de la sécurité des transports, Rapport d'enquête ferroviaire R13D0054, 150. Lien : <http://www.tsb.gc.ca/fra/rapports-reports/rail/2013/r13d0054/r13d0054.asp>

11 Le BST a aussi conclu que le mécanicien Tom Harding comprenait mal le REF 112 (sur l'application des freins à main). Lors de voyages précédents, lorsque l'ingénieur Harding était jumelé à un chef de train, le nombre de freins à main appliqués variait entre le minimum de neuf et 15. (Lors du voyage du 5 juillet 2013, il n'a serré que sept freins à main.) Le BST signale également qu'une légère dégradation cognitive aurait pu diminuer la capacité du mécanicien de régler le problème de l'état mécanique anormal de la locomotive. Le CCF de Bangor ne pouvait pas voir le problème, et il n'y avait pas de membre d'équipage qualifié pour voir au problème de fumée et à la conséquence éventuelle de ne rien faire.

12 Ibid., 136–137

13 Communication personnelle

14 Sandra Rubin, « From Pipelines to Rail », *Globe and Mail – Report on Business*, novembre 2014, 20 21.

15 Paraphrasé par Allan Woods dans un article, « Lax safety measures to blame for Lac-Mégantic tragedy, safety board says », *Toronto Star*, 19 août 2014.

16 La directive d'urgence expirait le 23 octobre 2014 mais elle a été prolongée jusqu'en avril 2015. L'organisme de réglementation américain proposait des restrictions de vitesse de 40 m/h ou moins, mais le lobby de l'industrie a pu l'en empêcher.

17 Règlement sur les certificats d'exploitation de chemin de fer, *Gazette du Canada*, vol. 148, n° 24, 19 novembre 2014. Lien : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2014/2014-11-19/html/sor-dors258-fra.php>

18 Bureau de la sécurité des transports du Canada, « Transport de liquides inflammables par rail », qui fait partie de la Liste de surveillance 2014. Lien : http://tsb.gc.ca/fra/surveillance-watchlist/rail/2014/rail_2.asp

19 Mike de Souza, *Canada rail safety jobs vacant as budget cuts bite*, Reuters, 08 déc. 2014. <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN0Jm1HM20141208?sp=true>

20 Alex Boutilier, *Ottawa's advertising contracts reach nearly \$500 million over past five years*, *Toronto Star*, 14 décembre 2014. http://www.thestar.com/news/canada/2014/12/14/ottawas_ad-contracts_reach_nearly_500_million_over_past_five_years.html

21 John Nicol et Dave Seglins, « Rail companies fight new rules to prevent crew fatigue », *CBC*, 8 octobre 2014. Lien : <http://www.cbc.ca/news/canada/rail-companies-fight-new-rules-to-prevent-crew-fatigue-1.2785581>

22 La capacité de chargement de la port de Belledune sera 120 000 barils par jour.

23 Grant Robertson, « Why oil is chugging through your town », *Globe and Mail – Report on Business*, novembre 2014. Lien : <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-magazine/why-oil-is-chugging-through-your-town/article21353637/>

24 Eric Atkins, « New BST rules would not have prevented Lac-Mégantic disaster, says CP Rail head », *Globe and Mail*, 3 octobre 2014. Lien : <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/new-rules-would-not-have-prevented-lac-megantic-disaster-says-cp-rail-head/article20901298/>

25 Matthew Phillips, *Bakken Crude Is Volatile, but Train Operators Have Made Mistakes too*, *Bloomberg*, 16 mai 2014. <http://www.businessweek.com/articles/2014-05-16/bakken-crude-is-volatile-but-train-operators-have-made-mistakes-too>

26 Gouvernement du Canada, « Conseil de coopération Canada-États-Unis en matière de réglementation – Plan prospectif conjoint », 29 août 2014. Lien : <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2014/08/29/conseil-de-cooperation-canada-etats-unis-matiere-de-reglementation-plan>

27 Conseil national de recherches, Centre de technologie des transports de surface, *Identification and Evaluation of Risk Mitigating Countermeasures for Single-Person Train Operation*, TP15176E, mars 2012.

28 Bien que le plan de la MMA pour l'ETSE ait prévu quatre heures de formation pour les mécaniciens de locomotive, en réalité, la formation consistait en une séance d'information de 20 minutes donnée dans le bureau du directeur. Cette formation était habituellement donnée dans l'heure précédant le premier départ de train ETSE du mécanicien. (La QNS&L a un programme de formation de 1 000 heures pour les conducteurs ETSE responsables de ses trains de minerai de fer.)

29 Interview avec *The Hill Times*, 23 juin 2014

30 Rapport cité du Bureau de la sécurité des transports, op. cit. 95.

31 Rapport cité du BST, op. cit. 111

32 Cité dans Mike De Souza, *Transports Canada safety record back under microscope following Ottawa Crash*, Canada.Com affiché le 18 septembre 2013. <http://o.canada.com/news/national/passenger-train-collisions-with-vehicles-on-safety-watchlist-since-2010>

33 Cité dans la Presse canadienne, *Rail safety advocates urge new rules for high-risk cargo*, 29 juillet 2013.

34 Hadar Rosenhand et al., *Cognitive and Collaborative Demands of Freight Conductor Activities: Results and Implications of a Cognitive Task Analysis*, FRA, juillet 2012

35 Témoignage, 23 mai 2013, cité, Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Transporter l'énergie en toute sécurité*, août 2013, 43.



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES

CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES