



LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

Joseph P. Dion
Division des sciences et de la technologie

Le 4 octobre 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN ANGLAIS**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
A. Réglementation et conformité.....	2
B. Procédure et sanctions judiciaires	3
C. Sanctions administratives.....	4
D. Réglementation de la sécurité dans les différents modes.....	5
LA NÉCESSITÉ D’UN TRIBUNAL COMPÉTENT DANS PLUSIEURS SECTEURS	6
A. Le rôle d’un Tribunal d’appel dans un système de sanctions administratives.....	7
L’EXPÉRIENCE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET D’UN TRIBUNAL QUASI JUDICIAIRE DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT AÉRIEN.....	8
LE TRIBUNAL D’APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA : STRUCTURE ET PROCÉDURE.....	8
A. Le Tribunal de l’aviation civile actuel.....	9
B. Le projet de Tribunal d’appel des transports du Canada.....	9
DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET AUTRES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES	11



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

INTRODUCTION

Le Tribunal d'appel des transports du Canada proposé est un organisme auquel il serait possible de faire appel de sanctions administratives pour infractions à la réglementation des transports. Le mandat du Tribunal serait défini dans le projet de loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada, dont le texte fait actuellement l'objet de consultations auprès des intéressés.

La réglementation analysée en ce qui a trait au Tribunal concerne la sécurité et n'a d'aucune façon trait à la réglementation économique.

La principale responsabilité du Tribunal serait de tenir des audiences sur les sanctions administratives imposées par le ministre des Transports par l'intermédiaire de ses fonctionnaires. La première audience consisterait en un examen de la sanction, après quoi il serait possible d'en faire appel. Les audiences seraient tenues à la demande de la partie incriminée, c'est-à-dire de la partie qui a fait l'objet de la sanction.

Les sanctions administratives sont des mesures prises par des fonctionnaires d'un ministère pour sanctionner les infractions à la réglementation. Il peut s'agir d'une suspension ou d'une révocation de permis ou de tout autre document nécessaire à l'exploitation, ou encore d'une amende, que l'on appelle sanction pécuniaire administrative. Le Tribunal ne s'occuperait pas des sanctions judiciaires, c'est-à-dire des sanctions imposées par des tribunaux.

Les sanctions administratives ne ressortissent pas au système judiciaire. Donc, dans l'intérêt de l'équité, il convient de prévoir une tierce partie à laquelle il soit possible de faire appel de ces sanctions.

Un système de sanctions administratives est appliqué au mode de transport aérien depuis 1986, et les intéressés peuvent interjeter appel en s'adressant au Tribunal de l'aviation civile, qui a le pouvoir de renverser les décisions administratives qu'il estime injustifiées ou injustes. On considère que le système de sanctions et le Tribunal de l'aviation civile fonctionnent bien⁽¹⁾.

CONTEXTE

A. Réglementation et conformité

La sécurité des transports exige que le gouvernement instaure une réglementation prévoyant des procédures de fonctionnement sûres pour les transporteurs (et autres parties) et que les parties en cause se conforment à cette réglementation. La réglementation a force de loi et elle est promulguée par le Ministre et ses agents en vertu des lois qui s'appliquent. L'efficacité des règlements et des mécanismes d'exécution de la loi doit être évaluée en fonction de leurs effets sur la sécurité.

La réglementation doit consister soit en des *normes de fonctionnement* strictes qui prescrivent ce qui doit être fait et comment ce doit être fait, soit en des *normes de rendement* qui prescrivent le résultat global qui doit être obtenu. On se servait généralement jusqu'ici de normes de fonctionnement, mais on s'oriente de plus en plus vers des normes de rendement.

Ce qui importe dans l'instauration de la sécurité des transports, à supposer que la réglementation soit bien formulée, ce sont les moyens de faire respecter cette réglementation. Il peut arriver que des exploitants soient tentés, pour économiser de l'argent, de ne pas respecter la réglementation, autrement dit de l'enfreindre. Ils peuvent également l'enfreindre par ignorance ou parce qu'ils croient qu'elle n'est pas nécessaire ou qu'elle est inefficace.

En raison de l'importance de la réglementation et du risque que des gens meurent ou soient blessés si elle n'est pas respectée, les gouvernements ont toujours appliqué la loi sans réserve lorsqu'ils faisaient respecter la réglementation. Les infractions graves à certains règlements ont donné matière à des poursuites menant à des peines d'emprisonnement ou à des amendes importantes. Les infractions à d'autres règlements, portant sur des questions plus courantes, ont été traitées comme des délits moins graves.

(1) *Analysis of Compliance Tools and the Potential Development of a Canadian Transportation Tribunal*, étude réalisée par CPCS Transcom à l'intention de Transports Canada, novembre 1998 (réf. : 98055).

Plus récemment, les responsables des règlements de sécurité ont tendance à considérer l'exécution de la loi (axée sur le dépistage et la sanction) comme une perspective trop étroite et à envisager plus largement le concept de conformité. En raison de cette perspective moins punitive et plus axée sur les résultats, la question est plutôt de savoir quel est le meilleur moyen de faire respecter la loi et quels sont les instruments les plus utiles et efficaces.

Une gamme plus large de mesures et d'instruments – par exemple la suspension de permis et les amendes – est désormais employée, l'accent étant mis sur les effets démontrables en matière de sécurité⁽²⁾. Par exemple, une série d'amendes d'importance financière croissante et appliquées systématiquement et équitablement peuvent avoir un effet plus dissuasif qu'une action en justice ponctuelle et à laquelle on recourt rarement.

B. Procédure et sanctions judiciaires

Comme certaines sanctions judiciaires seront retenues et conjuguées aux sanctions administratives, il peut être utile d'examiner la différence entre les deux.

Les sanctions judiciaires sont imposées par un tribunal judiciaire après mise en accusation du présumé coupable aux termes des dispositions d'une loi et une fois cette accusation prouvée à la satisfaction du juge ou du jury, selon la nature de la cause. S'il s'agit d'accusations au criminel, la culpabilité doit être prouvée « hors de tout doute raisonnable ».

Les décisions des tribunaux peuvent faire l'objet d'appels devant des tribunaux supérieurs successifs, et quelqu'un qui a été condamné peut être tenté de porter sa cause en appel pour éviter d'avoir à payer une amende importante ou d'avoir un casier judiciaire. En général, la procédure d'imposition de sanctions judiciaires est longue et coûteuse et elle n'a pas nécessairement une incidence directe sur la sécurité.

Étant donné qu'une mise en accusation est une chose grave, les agents de sécurité ont tendance à se contenter d'avertissements verbaux pour les premières infractions. Les études démontrent que ces avertissements ne sont pas structurés et qu'ils sont adressés de façon non officielle. Comme ils ne sont pas systématiquement enregistrés et suivis d'une vérification, rien n'atteste leur incidence sur la sécurité.

Un système de sanctions judiciaires est axé sur le dépistage et la punition plutôt que sur la prévention. Eu égard au degré d'activité et au nombre d'infractions, il n'a que peu d'importance et guère d'effets tangibles sur le comportement.

(2) *Ibid.*, chap. 2.

Ainsi, un système de sanctions judiciaires sévères pour non-conformité à la réglementation relative à la sécurité, doublé d'un système d'avertissements pour les infractions mineures, semblerait à première vue susceptible de garantir la conformité; pourtant, dans la réalité, son incidence sur la sécurité est illusoire. Il peut même se révéler contre-productif, si la crainte d'un casier judiciaire incite un exploitant à dissimuler ses erreurs.

Concernant les opérations de transport, on considère maintenant que la procédure et les sanctions judiciaires doivent être réservées aux cas de comportement criminel grave.

C. Sanctions administratives

Les sanctions administratives sont des sanctions évaluées et imposées par un fonctionnaire en fonction d'une évaluation des faits. Par exemple, si un inspecteur de la sécurité de Transports Canada procède à l'inspection ordinaire d'un avion et trouve quelque chose, dans le matériel ou les procédures du personnel, qui n'est pas conforme à la réglementation, il impose la sanction correspondant au cas de non-conformité en question. Il peut s'agir d'une amende ou de la suspension d'un document nécessaire à l'exploitation ou encore, dans les cas extrêmes, de la révocation d'un document. L'un des avantages de ces sanctions est qu'il est facile de les enregistrer et de les suivre et qu'elles peuvent faire partie d'un système de conséquences de plus en plus lourdes pour non-conformité.

Les sanctions administratives comportent les avantages suivants sur le plan de l'incidence sur la sécurité :

- Elles se présentent comme équitables, car l'exploitant sait à l'avance ce que la non-conformité lui « coûtera », et elles sont appliquées uniformément.
- Les sanctions peuvent être appliquées plus systématiquement : il y a moins de pouvoir discrétionnaire de donner des avertissements et donc moins de risques de favoritisme.
- La sanction est appliquée immédiatement, de sorte que le prix à payer est plus étroitement associé à l'infraction par le contrevenant, et elle a donc plus de chances de susciter un changement de comportement.
- Les sanctions administratives signalent, parfois pécuniairement, la gravité de l'infraction : elles peuvent augmenter si l'analyse démontre qu'elles ne sont pas suffisamment sévères pour susciter un changement de comportement.

- Les sanctions administratives permettent d'enregistrer clairement les infractions, ce qui présente deux avantages : 1) il est possible de repérer les récidivistes et de leur imposer des sanctions progressivement plus sévères; 2) il est possible d'élaborer et d'actualiser des statistiques sur les infractions et la conformité. On peut analyser ces statistiques pour mesurer l'efficacité d'un système d'inspections et de sanctions et/ou déterminer la nécessité d'apporter des changements pour obtenir des effets plus tangibles en matière de sécurité.

D. Réglementation de la sécurité dans les différents modes

L'instauration d'instruments de conformité plus variés est un mouvement qui a commencé voici plusieurs années dans le secteur aérien. Depuis 1986, les sanctions administratives sont en usage dans ce domaine, et elles sont employées par les inspecteurs de sécurité de Transports Canada lorsque des exploitants ne se conforment pas à la réglementation. Ces sanctions administratives peuvent prendre la forme de la suspension ou de la révocation d'un document de transport nécessaire à l'exploitation ou de sanctions pécuniaires administratives. Le système est largement accepté et approuvé.

Le Tribunal de l'aviation civile – qui fait partie intégrante du nouveau système de conformité – est le tribunal d'appel des sanctions administratives dans le secteur aérien. C'est également en 1986 que le Tribunal a été créé, aux termes de la partie IV de la *Loi sur l'aéronautique*. Le Tribunal est lui aussi largement accepté et approuvé, et le système des sanctions administratives et du tribunal d'appel dans ce secteur s'est révélé à la fois efficace et efficient.

Les autres modes, notamment les modes ferroviaire et maritime, ont des traditions juridiques et des pratiques plus anciennes et établies depuis longtemps. Ces modes continuent d'employer des instruments d'exécution de la loi traditionnels, surtout sous la forme de sanctions judiciaires, imposées par des tribunaux et pouvant faire l'objet d'appels devant des tribunaux.

Le succès obtenu depuis plusieurs années par le système des sanctions administratives dans le secteur aérien a incité le gouvernement à envisager sérieusement de l'appliquer aux autres modes de transport. Ce système était jugé souhaitable pour deux raisons : son efficacité supérieure inhérente et la possibilité d'une application uniforme à tous les modes.

Une étude effectuée en 1998 sur la *Loi sur la sécurité ferroviaire* a donné lieu à la recommandation de moderniser le système de réglementation du transport ferroviaire et,

notamment, de mettre au point de nouveaux instruments – par exemple des sanctions administratives – pour veiller à la sécurité et assurer la conformité.

De même, une étude ministérielle effectuée en 1998 sur la *Loi sur la marine marchande du Canada*, dont la visée était la modernisation du système de réglementation du transport maritime, a donné lieu à la proposition de nouveaux instruments d'exécution de la loi en dehors du système de justice pénale.

LA NÉCESSITÉ D'UN TRIBUNAL COMPÉTENT DANS PLUSIEURS SECTEURS

Si le gouvernement décide d'appliquer des sanctions administratives à d'autres modes de transport, il faut créer un organisme qui puisse entendre les appels de ces décisions administratives (voir la section suivante). Le moyen le plus efficace de s'y prendre serait tout simplement d'utiliser le Tribunal de l'aviation civile actuel et d'en étendre la compétence aux autres modes de transport. C'est ce qui est prévu dans le projet de loi mentionné plus tôt.

Un projet de loi prévoyant la création d'un tribunal d'appel dont la compétence s'étend à plusieurs secteurs des transports est actuellement devant le Parlement. Le projet de loi C-34 : Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada a été présenté à la Chambre des communes en septembre 2001.

Le gouvernement a également l'intention de mettre en œuvre un système de sanctions administratives dans deux modes de transport autres que le secteur de transport aérien. Le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada – qui propose l'introduction de sanctions administratives dans le secteur du transport maritime – a été adopté par la Chambre des communes et se trouve actuellement au Sénat.

Les sanctions administratives applicables au mode ferroviaire seraient promulguées dans le cadre du projet de loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada.

Rien n'est prévu actuellement pour étendre la compétence du Tribunal au transport routier ou aux infractions à la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*. Le transport routier relève essentiellement de la compétence provinciale, et, selon une opinion juridique, la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* s'appuie sur des textes de droit pénal, de sorte que les sanctions imposées aux termes de cette loi doivent être pénales.

A. Le rôle d'un Tribunal d'appel dans un système de sanctions administratives

Il est entendu qu'un système de sanctions administratives doit être assorti d'un mécanisme d'appel. C'est ce qu'a déclaré la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (Commission Dubin), dont les recommandations ont donné lieu à l'application de ce système au mode de transport aérien.

À l'époque, la Commission avait recommandé la restructuration du système d'exécution de la loi de Transports Canada en matière de sécurité aérienne, en proposant d'instaurer un système plus vigoureux, appliqué par un plus grand nombre d'inspecteurs ayant plus de responsabilités. Pour ce faire, la Commission recommandait :

- d'introduire des sanctions administratives pour rendre l'exécution de la loi plus efficace ;
- de créer un mécanisme de révision quasi judiciaire, indépendant et impartial, pour atténuer les effets négatifs éventuels de l'augmentation des responsabilités (p. ex. un tribunal d'appel).

Il faut un mécanisme de révision parce que les sanctions sont décidées et appliquées sur le plan administratif, de sorte que, contrairement à une procédure judiciaire, l'accusé n'a pas la possibilité de se défendre. On estimait donc que les personnes faisant l'objet de sanctions devaient avoir la possibilité de « donner leur version des faits » si elles estimaient avoir été punies à tort.

Si les décisions du Ministère ne pouvaient faire l'objet d'un appel que devant le Ministère lui-même, ou devant le bureau du Ministre, on aurait, à tout le moins, le sentiment que le système n'est pas équitable. Il fallait donc qu'il y ait une procédure d'appel et qu'une tierce partie neutre s'en charge.

Le Tribunal de l'aviation civile, ainsi que le système des sanctions administratives appliqué au mode de transport aérien, est entré en vigueur en 1986. Le Tribunal s'inspire des principes de « justice naturelle » et d'équité, ce qui signifie que la personne touchée par une décision administrative du Ministre a le droit de connaître les motifs de cette décision et d'avoir la possibilité d'y répondre devant une tierce partie impartiale et indépendante. Le Tribunal n'est pas lié par les règles de la preuve et il accepte les preuves par oui-dire.

Les mêmes principes s'appliquent à un tribunal d'appel dont la compétence s'étend à plusieurs secteurs des transports.

L'EXPÉRIENCE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET D'UN TRIBUNAL QUASI JUDICIAIRE DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT AÉRIEN

Le Tribunal de l'aviation civile actuel, qui existe depuis 15 ans, a été évalué en même temps que le système des sanctions administratives.

Les études concernant la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada* révèlent que le nouveau système est largement accepté et approuvé, comparativement au système judiciaire antérieur⁽³⁾. Le secteur privé estime que le gouvernement a tenu sa promesse d'instaurer un système juste, non légaliste, efficace et rapide.

Le Tribunal de l'aviation civile actuel fonctionne bien avec relativement peu de ressources. Le personnel n'est composé que de huit personnes (ou équivalents à temps plein), dont deux sont le président et le vice-président. En moyenne, le Tribunal traite environ 420 causes par an (400 sont contestées, 90 font l'objet d'une révision et 20 sont accueillies en appel).

Le Tribunal de l'aviation civile réussit généralement à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, pour ce qui est de veiller au traitement rapide des causes et d'éviter les arriérés. Il est considéré comme efficace par le Ministère, le secteur privé et lui-même.

Le système des membres à temps partiel est plus particulièrement apprécié puisqu'il permet de rendre des décisions éclairées tout en contrôlant les coûts.

LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA : STRUCTURE ET PROCÉDURE

Le tribunal d'appel proposé sera essentiellement le Tribunal de l'aviation civile actuel, dont le mandat sera élargi pour comprendre les modes de transport ferroviaire et maritime. Mais, sur le plan législatif, ce changement suppose la fin officielle du Tribunal de l'aviation civile et la création du nouveau Tribunal d'appel des transports du Canada, dont la compétence s'étend à plusieurs secteurs des transports.

La structure et la procédure du tribunal proposé seront généralement semblables à celles du Tribunal de l'aviation civile actuel, et la loi proposée suit de près les dispositions qui ont permis de créer le Tribunal de l'aviation civile (Partie IV de la *Loi sur l'aéronautique*).

(3) *Ibid.*, chap. 4.

A. Le Tribunal de l'aviation civile actuel

Dans le système actuel, une personne ayant fait l'objet d'une sanction administrative peut demander au Tribunal de l'aviation civile de revoir la décision. Le délai entre la demande et son traitement effectif est de l'ordre de 60 à 90 jours. La révision est effectuée par un membre du Tribunal de l'aviation civile, qui entend la preuve, examine la documentation et rend une décision : il peut confirmer la sanction administrative, la modifier ou la renverser.

Si l'intéressé est mécontent de la décision du Tribunal, il peut faire appel. L'appel est entendu par le président du Tribunal de l'aviation civile et deux autres membres. Comme nous l'avons dit, la procédure est exempte de formalisme, non légaliste et rapide (exigeant généralement une seule journée). De plus, elle a lieu dans la collectivité du plaignant. À l'heure actuelle, tous les membres du Tribunal de l'aviation civile ont une expertise en aéronautique, et plusieurs d'entre eux ont une expertise en médecine aéronautique. Les audiences ont lieu dans divers endroits du pays, près de l'endroit où se trouve le requérant. La procédure a lieu dans la langue choisie par le requérant.

B. Le projet de Tribunal d'appel des transports du Canada

Le tribunal proposé ayant compétence dans plusieurs secteurs des transports ressemblerait beaucoup au Tribunal de l'aviation civile actuel, et ce à trois égards :

- les principes sur lesquels il s'appuie;
- sa structure ;
- les méthodes qu'il applique.

Le Tribunal d'appel des transports du Canada examinerait, sur demande, les sanctions administratives imposées dans les secteurs de transport aérien, ferroviaire et maritime. Il entendrait également les appels des décisions rendues dans les audiences de révision.

Conformément à la pratique adoptée par le Tribunal de l'aviation civile, le Tribunal d'appel des transports du Canada organiserait des audiences et des appels d'une façon juste mais exempt de formalisme, non légaliste et rapide. Ces audiences auraient lieu dans la collectivité du requérant et dans la langue officielle de son choix.

Pour résumer, selon la loi proposée, le Tribunal d'appel des transports du Canada ayant compétence dans plusieurs secteurs des transports comporterait les caractéristiques suivantes (voir les articles 2 à 22 du projet de loi) :

Le Tribunal connaîtrait des requêtes en révision et des appels dont il est saisi en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la sûreté du transport maritime* et la *Loi sur la sécurité ferroviaire*; il connaîtrait également des requêtes en révision et des appels portant sur les sanctions pécuniaires administratives prévues par la *Loi sur les transports au Canada*.

Les conseillers du Tribunal posséderaient des compétences dans les modes de transport ressortissant à la compétence du gouvernement fédéral. Ils pourraient exercer leurs fonctions à temps plein ou à temps partiel. Ils pourraient demeurer en fonction, sous condition de bonne conduite, pendant un maximum de sept ans (mandat renouvelable).

Le président et un vice-président exerceraient leurs fonctions à temps plein. Le président serait le directeur général de l'organisme et superviserait le travail et le personnel.

Les conseillers à temps plein ne pourraient pas occuper des charges ou des emplois qui soient incompatibles avec leurs fonctions. Les conseillers à temps partiel n'auraient pas le droit de statuer sur des causes dans lesquelles leur intérêt est en jeu.

Les requêtes en révision seraient entendues par un conseiller, agissant seul, dont les compétences sont reliées au secteur des transports en cause (à l'exception des cas médicaux, où c'est la compétence médicale qui serait le critère).

Les appels seraient généralement entendus par trois conseillers et jugés sur le fond en fonction du dossier d'instance de la révision.

Le Tribunal n'aurait pas de caractère légaliste : il ne serait pas lié par les règles juridiques de procédure. Une partie pourrait se présenter sans avocat. Les audiences seraient publiques. La procédure serait enregistrée. Le Tribunal pourrait déterminer ses propres règles de procédure.

Le Tribunal pourrait condamner l'une des parties à des dépens si l'affaire est frivole ou si la partie en question a omis de comparaître sans raison valable (cette disposition est nouvelle; elle n'existait pas dans le système d'appels devant le Tribunal de l'aviation civile).

Le bureau principal serait situé dans la région de la capitale nationale, mais, aux termes des règles du Tribunal, pour plus de commodité, les audiences auraient lieu dans diverses régions du Canada et dans l'une ou l'autre langue officielle.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET AUTRES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

La Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada proposée, en plus de créer le Tribunal, prévoit des dispositions transitoires pour garantir le passage en douceur du Tribunal de l'aviation civile au Tribunal d'appel des transports du Canada.

Par ailleurs, comme nous l'avons dit plus haut, la Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada proposée permettra d'apporter des modifications aux lois connexes pour prévoir des sanctions administratives ou permettre d'en faire appel devant le nouveau Tribunal. Les modifications apportées à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* permettront de créer des sanctions administratives dans le secteur du transport ferroviaire. Les modifications apportées à la *Loi sur la sûreté du transport maritime* et à la *Loi sur la marine marchande du Canada* permettront de créer ou d'élargir des sanctions administratives dans le secteur du transport maritime.

De plus, certaines modifications supplémentaires sont proposées, qui se concrétiseront si le projet de loi C-14 (Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada) est adopté et entre en vigueur. La Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, dès son entrée en vigueur, abrogera et remplacera la *Loi sur la marine marchande du Canada* actuelle.