



Recommandation M23-01 du BST

Surveillance réglementaire des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins

Le Bureau de la sécurité des transports du Canada recommande que le ministère des Transports élargisse son programme de surveillance pour y inclure des inspections régulières des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins afin de vérifier si ces navires respectent les exigences réglementaires.

Rapport d'enquête sur la sécurité du transport maritime	M21P0030
Date à laquelle la recommandation a été émise	8 mars 2023
Date de la dernière réponse	Décembre 2024
Date de la dernière évaluation	Mars 2025
Évaluation de la dernière réponse	Attention en partie satisfaisante
État du dossier	Actif

Les réponses présentées sont celles des intervenants du BST dans le cadre de communications écrites et sont reproduites intégralement. Le BST corrige sans indiquer les erreurs typographiques et les problèmes d'accessibilité dans le contenu qu'il reproduit, mais utilise des crochets [] pour indiquer d'autres changements ou montrer qu'une partie de la réponse a été omise parce qu'elle n'était pas pertinente.

Résumé de l'événement

Le 10 février 2021, le remorqueur *Ingenika*, avec 3 membres d'équipage à bord, remorquait le chaland chargé *Miller 204* dans le canal Gardner lorsque le remorqueur a coulé à environ 16 milles marins à l'ouest-sud-ouest de la baie Kemano (Colombie-Britannique). Le chaland a ensuite dérivé et s'est échoué à environ 2,5 milles marins au sud-ouest de l'endroit où le remorqueur avait coulé. L'opération de recherche et sauvetage a permis de retrouver 1 membre d'équipage survivant sur terre et de récupérer les corps des 2 autres membres d'équipage dans l'eau. Le chaland a été récupéré; le remorqueur n'a pas été retrouvé. Au moment de l'événement, le remorqueur avait 3500 L de carburant diesel dans des réservoirs à bord.

Le Bureau a conclu son enquête et publié le rapport M21P0030 le 8 mars 2023.

Justification de la recommandation

En septembre 2022, il y avait environ 1343 remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins immatriculés au Canada, dont environ 1035 étaient immatriculés en Colombie-Britannique. Depuis 2015, le BST a enquêté sur 6 événements mettant en cause des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins exploités sur la côte ouest du Canada, événements qui ont soulevé des questions liées au caractère adéquat de la surveillance réglementaire¹.

TC ne certifie pas les remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins, et ces navires ne sont pas tenus de subir des inspections régulières. En comparaison, avant d'être certifiés par TC en vertu du *Règlement sur les certificats de sécurité de bâtiment*, les remorqueurs d'une jauge brute de plus de 15, mais de moins de 150 doivent faire l'objet d'une inspection quadriennale, et les remorqueurs d'une jauge brute de 150 ou plus, d'une inspection annuelle. Bien que TC se soit fixé comme cible annuelle d'inspecter 3 % des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins à l'échelle nationale, la plupart d'entre eux passeront des années sans être inspectés et pourraient ne jamais l'être pendant toute la durée de vie du navire. Par exemple, l'*Ingenika* a été construit en 1968 et était en service depuis plus de 50 ans avant l'événement à l'étude; l'enquête a révélé qu'il n'y avait aucun dossier indiquant que TC avait effectué une inspection à un moment quelconque de la vie opérationnelle du remorqueur.

Le BST a aussi récemment fait enquête sur un autre événement mettant en cause un remorqueur d'une jauge brute de 15 ou moins, le *Risco Warrior*², qui a été construit en 1961 et qui n'avait jamais été inspecté. Cette enquête a révélé que sans une surveillance réglementaire complète et des mesures d'application de la réglementation, il y a un risque que les remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins continueront d'être exploités avec de l'équipement et des pratiques non sécuritaires. Bien que les propriétaires et les exploitants de navires soient les premiers responsables de la gestion de la sécurité, il est essentiel que TC assure une surveillance efficace et intervienne de façon proactive pour s'assurer que les propriétaires et les exploitants de navires se conforment aux règlements et aux normes et peuvent gérer efficacement la sécurité de leurs activités.

D'avril à octobre 2022, TC a effectué 30 inspections de surveillance fondées sur le risque de remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins. Dans l'ensemble, 21 de ces inspections ont révélé un total de 62 lacunes, dont 13 liées à l'équipement de sauvetage, 12 liées à la structure ou à la stabilité, 8 liées aux brevets d'équipage, 6 liées à la sécurité incendie et 5 liées à la sécurité de la navigation.

D'avril à octobre 2022, TC a également effectué 120 inspections réglementaires de remorqueurs d'une jauge brute de plus de 15. Soixante-quatre de ces inspections ont révélé des lacunes. Les inspections réglementaires sont généralement plus complètes que les inspections de

¹ Rapports d'enquête sur la sécurité du transport maritime M20P0230, M19P0246, M17P0244, M16P0241, M16P0062 et M15P0037 du BST.

² Rapport d'enquête sur la sécurité du transport maritime M20P0230 du BST.

surveillance fondées sur le risque. En outre, TC a effectué 30 inspections de surveillance fondées sur le risque de remorqueurs d'une jauge brute de plus de 15 en fonction des constatations tirées des inspections réglementaires. De ces 30 inspections de surveillance fondées sur le risque, 19 ont révélé des lacunes.

En 2018-2019, TC a mené une campagne d'inspection concentrée sur les navires canadiens³. Selon le rapport de la campagne, 83 navires ont été inspectés à l'échelle du pays, dont 49 dans la catégorie de l'inspection annuelle et 34 selon les inspections quadriennales réalisées en vertu du *Règlement sur l'inspection des coques*⁴. Dix-neuf des navires inspectés étaient des remorqueurs, mais aucun n'était d'une jauge brute de 15 ou moins. Les données ont démontré que les navires inspectés tous les 4 ans présentaient plus de lacunes que ceux inspectés chaque année.

TC s'est également concentré sur les remorqueurs dans le cadre d'une campagne d'inspection concentrée menée en Colombie-Britannique de janvier à mars 2017. Trente remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins et 30 remorqueurs d'une jauge brute de plus de 15 ont été choisis pour être inspectés. TC a conclu que les remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins présentaient beaucoup plus de cas de non-conformité avec la réglementation que les remorqueurs d'une jauge brute de plus de 15⁵.

Dans le cas des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins, il incombe au représentant autorisé (RA) d'assurer la conformité avec les règlements et l'exploitation sécuritaire du navire. Toutefois, dans sa Liste de surveillance 2022, le BST a souligné que de nombreux RA de petits navires, comme l'*Ingenika*, connaissent peu les articles clés de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et le cadre réglementaire général. D'autres RA peuvent ne pas être motivés à se conformer à la réglementation, étant donné qu'il est bien connu que TC n'inspectera probablement pas leur navire et que la probabilité d'application de la loi est faible.

En 2016, reconnaissant le niveau de risque présent, le Bureau a émis une préoccupation liée à la sécurité⁶ sur la question de la surveillance réglementaire des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins. Le 25 juin 2022, TC a publié au préalable le Règlement sur le système de gestion de la sécurité maritime proposé, qui obligera les remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins à élaborer un système de gestion de la sécurité et à obtenir un certificat canadien de gestion de la sécurité. TC a également élaboré et mis en œuvre le Programme de conformité des petits bâtiments – Remorqueur (PCPB–R), qui offre une description simplifiée des exigences réglementaires ainsi que des renseignements utiles que les compagnies et les RA peuvent utiliser pour évaluer leur conformité réglementaire. Bien que ces initiatives soient

³ Transports Canada, Rapport sur la campagne d'inspection concentrée de 2018-2019.

⁴ Le *Règlement sur l'inspection des coques* a été abrogé en 2021, mais il était en vigueur au moment de la campagne d'inspection concentrée.

⁵ Transports Canada, « Findings of the Pacific Region Spot Check Campaign », présentation faite lors d'une réunion de la division régionale du Pacifique du Conseil consultatif maritime canadien (22 mars 2018).

⁶ Rapport d'enquête maritime M15P0037 du BST.

encourageantes, elles ne remplacent pas l'inspection des navires dans le cadre d'un programme plus vaste de surveillance réglementaire, qui offrirait la possibilité d'examiner un navire et son équipement pour vérifier s'ils sont conformes aux exigences réglementaires et exploités de façon sécuritaire. Sans une surveillance adéquate de la part de TC, les lacunes dans la gestion de la sécurité et l'exploitation des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins continueront de ne pas être corrigées, ce qui entraînera des accidents. Par conséquent, le Bureau recommande que

le ministère des Transports élargisse son programme de surveillance pour y inclure des inspections régulières des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins afin de vérifier si ces navires respectent les exigences réglementaires.

Recommandation M23-01 du BST

Réponses et évaluations antérieures

Juin 2023 : réponse de Transports Canada

Transports Canada (TC) est d'accord avec la recommandation sur la sécurité M23-01. Le Ministère continuera à prendre des mesures pour élargir son programme de surveillance des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins afin de s'assurer que ces navires respectent les exigences réglementaires applicables. TC continuera également à travailler, en collaboration avec le gouvernement, les syndicats et les partenaires de l'industrie, à faire avancer les initiatives destinées à renforcer une culture de sécurité parmi les propriétaires et les exploitants de petits remorqueurs, en contribuant à résoudre les problèmes opérationnels à bord de ces navires au-delà des lacunes qui peuvent être relevées pendant les inspections.

TC renforcera sa politique de surveillance des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins grâce à une approche fondée sur les risques qui permettra de redéfinir les priorités des ressources d'inspection et de les redistribuer afin d'augmenter le nombre d'inspections de surveillance effectuées à bord de ces navires. Dans le cadre de son modèle actuel de surveillance des petits navires, TC inspecte chaque année environ 2,5 % de la flotte des petits remorqueurs. Grâce à une augmentation ciblée et à une réaffectation des ressources d'inspection, TC vise à faire passer cette proportion à 10 %, ce qui fera en sorte que chaque année, 129 remorqueurs fassent l'objet d'une inspection fondée sur le risque. Il s'agit de quatre fois le nombre actuel de remorqueurs qui feront l'objet d'une inspection annuelle de la part de TC. Cette approche permettra de s'assurer que les navires présentant les risques les plus élevés feront l'objet d'inspections régulières.

TC prendra également une série de mesures pour élargir son éventail d'activités de surveillance. Entre autres, il fera progresser des initiatives comme le projet pilote, en cours depuis février 2023, visant à tirer parti de son Programme national de surveillance aérienne comme outil supplémentaire de collecte de renseignements afin d'appuyer les activités de surveillance et d'application de la loi visant les petits navires commerciaux. Cette initiative permettra à TC de recueillir des données sur les remorqueurs et les chalands pendant leurs opérations, ce qui contribuera à établir des indicateurs permettant de savoir quand des

inspections de suivi et des mesures de conformité et d'application de la loi peuvent être nécessaires.

Parallèlement à l'élargissement de son approche en matière de surveillance des petits navires, TC continuera de promouvoir le nouveau volet de son Programme de conformité des petits bâtiments, qui vise les propriétaires et les exploitants de remorqueurs. Cet outil en ligne, lancé en janvier 2022, offre aux propriétaires et aux exploitants de ces navires un outil convivial pour mieux comprendre et respecter leurs obligations légales et les exigences réglementaires. TC a publié un Bulletin de la sécurité des navires pour faire connaître le programme et continuera à sensibiliser les propriétaires et les exploitants de navires à l'aide de campagnes régionales d'éducation, d'inspection et de conformité.

À la suite d'une demande de précisions du BST le 4 juillet 2023, TC a fourni les renseignements suivants :

Engagement de TC	Calendrier proposé
Ingenika	
Augmenter à 10 % le taux de surveillance des petits remorqueurs	Le travail est en cours. Les cibles du Plan national de surveillance pour le présent exercice financier ont été fixées et seront suivies de près. Calendrier provisoire • Fin de l'exercice 2023-2024 : Les résultats du Plan national de surveillance, élargissement de la surveillance des petits remorqueurs, seront obtenus.
Travail en cours avec les partenaires pour sensibiliser à la sécurité (p. ex., le Groupe consultatif sur la sécurité des remorqueurs et des bateaux de travail de la côte Pacifique)	On travaille actuellement à établir de nouvelles initiatives et faire progresser celles qui existent déjà. Transports Canada appuie le développement d'une application de ressources didactiques en vue d'aider les exploitants de remorqueur et les membres d'équipage à exploiter leurs navires de façon sécuritaire. Les partenaires de l'industrie orientent la progression de cette application et l'échéancier potentiel de sa mise en œuvre.
Initiative de sécurité des exploitants de remorqueur	On travaille actuellement à mettre en place une initiative de sécurité, inspirée du Programme « FishSafe », qui vise à fournir aux exploitants et à l'équipage des remorqueurs les connaissances et les outils nécessaires pour exploiter leurs navires de façon sécuritaire. Transports Canada a lancé les travaux, mais l'échéancier dépendra de la collaboration en cours avec la province de la Colombie-Britannique et l'industrie des remorqueurs.

Programme national de surveillance aérienne (PNSA)	On travaille actuellement à achever l'élaboration et la mise en œuvre de l'utilisation du PNSA pour étendre la surveillance, ainsi que pour formaliser la collecte et l'analyse des données tirées du programme. Calendrier provisoire : • Été 2023 : Mise en œuvre de la surveillance dans le cadre du PNSA. • Automne 2023 ou hiver 2023 : Résultats de l'analyse des données.
Règlement sur le système de gestion de la sécurité maritime	On travaille actuellement à achever les mises à jour du <i>Règlement sur le système de gestion de la sécurité maritime</i>, qui obligeront tous les exploitants de remorqueur à élaborer et à mettre en œuvre un système de gestion de la sécurité certifié à bord de leur navire. Calendrier provisoire : • Automne 2023 : Publication dans la Partie II de la <i>Gazette du Canada</i>
Élargissement de la portée du protocole d'entente existant avec WorkSafe BC	Le travail se poursuivra en 2024 afin d'élargir la portée du protocole d'entente existant entre le Ministère et la province de la Colombie-Britannique concernant la sécurité des travailleurs à bord de certains navires commerciaux. Calendrier provisoire • Le début de 2024 est ciblé pour la mise en œuvre du protocole d'entente mis à jour.
Accroître la sensibilisation et l'inscription au Programme de conformité des petits bâtiments	On travaille actuellement à établir de nouvelles initiatives et à faire progresser celles qui existent déjà afin de promouvoir l'inscription.

Août 2023 : évaluation par le BST de la réponse (attention en partie satisfaisante)

Transports Canada (TC) a décrit diverses initiatives qu'il entreprendrait pour donner suite à cette recommandation. Le Ministère a indiqué qu'il réaffecterait des ressources d'inspection de manière à quadrupler le pourcentage des inspections qui sont effectuées chaque année sur la flotte de petits remorqueurs, et qu'il poursuivrait son projet pilote visant à tirer parti du Programme national de surveillance aérienne pour appuyer la surveillance et les inspections. De plus, il continuera à promouvoir son Programme de conformité des petits bâtiments, un programme en ligne qui aide les propriétaires et les exploitants de navire à mieux comprendre et à mieux respecter les exigences des lois et des règlements. Toutefois, il existe des lacunes notables en ce qui concerne les détails relatifs aux initiatives recensées, notamment la justification de l'inspection d'un navire plutôt qu'un autre; la détermination des problèmes liés à l'immatriculation; les détails sur la manière dont les outils de surveillance ou d'application de la loi seront utilisés pour améliorer la conformité dans l'industrie.

Le Bureau estime encourageante l'intention du Ministère d'augmenter la proportion de petits navires soumis à des inspections fondées sur les risques et d'examiner la cible proposée qui doit être fixée d'ici la fin de l'exercice 2023-2024. Le Bureau prend acte de l'augmentation de la

cible éventuelle, qui passerait de 2,5 % à 10 % de la flotte des petits remorqueurs. Néanmoins, aucun détail n'a été fourni quant à la manière dont ces navires seraient ciblés. Toutefois, la combinaison de l'augmentation des inspections de navires avec d'autres approches de surveillance réglementaire, telles que l'utilisation par TC de son Programme national de surveillance aérienne, peut compenser la faible fréquence des inspections fondées sur les risques. Les efforts visant à faire connaître le Programme de conformité des petits bâtiments – Remorqueur peuvent permettre de faire mieux connaître les exigences de sécurité parmi les propriétaires et les exploitants de navire. Enfin, TC travaille également au développement d'une application qui fournirait des ressources didactiques pour aider les exploitants de remorqueur et leur équipage à assurer qu'ils réalisent leurs activités de façon sécuritaire et conformément à la réglementation. Cependant, il reste à déterminer si les parties ciblées utiliseront l'application, ainsi que l'efficacité de celle-ci au chapitre de la réduction des risques pour les opérations.

Les initiatives proposées et prévues par TC sont encourageantes et pourraient, si elles n'accusent pas de retard, remédier à certaines des lacunes de sécurité sous-jacentes. Bien que la cible accrue des inspections de petits remorqueurs soit positive, les critères qui seront utilisés pour établir des inspections fondées sur les risques ne sont pas définis. En outre, le Bureau craint que ces initiatives finissent tout de même par faire en sorte que de nombreux petits remorqueurs soient négligés pendant les inspections régulières. En l'absence d'un programme plus large de surveillance réglementaire et d'inspections par TC, l'exploitation de nombreux remorqueurs pourrait continuer à présenter un risque élevé pour la sécurité et l'environnement en raison d'un manque de surveillance et de vérification de la conformité.

Par conséquent, le Bureau estime que la réponse de TC à la recommandation M23-01 dénote une **attention en partie satisfaisante**.

Réponse et évaluation les plus récentes

Décembre 2024 : réponse de Transports Canada

Transports Canada (TC) a élargi son programme de surveillance afin d'augmenter le nombre d'inspections fondées sur les risques des remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins, d'environ 3 % à 10 % de la flotte active. Les cibles ont été définies suivant le nombre de remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins obtenu grâce au Registre des petits bâtiments. Il convient de noter que des efforts considérables ont été déployés pour vérifier l'exactitude des données disponibles dans le Registre des petits bâtiments, en particulier dans la région du Pacifique, ce qui a nettement réduit le nombre précédemment estimé de remorqueurs en service actifs. Ces inspections fondées sur les risques sont effectuées afin de s'assurer que ces navires sont conformes aux exigences réglementaires. En date du 22 novembre 2024, 66 inspections de ces remorqueurs ont été effectuées; l'objectif de surveillance de 10 % de la flotte active de ces navires est donc en bonne voie d'être atteint. En 2023-2024, 89 inspections ont eu lieu, 66 en 2022-2023 et 28 en 2021-2022.

TC souligne que la région du Pacifique, où se trouve la majorité de ces petits remorqueurs, a innové son approche de la surveillance des petits navires en ayant une équipe de 5 inspecteurs

qui se consacrent uniquement à la surveillance des petits navires à partir de 2024-2025. En plus de mener des inspections fondées sur les risques des petits remorqueurs, l'équipe tire parti de son savoir commun en matière de pratiques et d'enjeux liés à l'industrie pour entreprendre des actions de sensibilisation et d'éducation ciblées et travailler avec les RA [représentants autorisés] pour encourager l'inscription au Programme de conformité des petits bâtiments, en plus de mener des activités de conformité et d'application de la loi au moyen de patrouilles en mer avec les organismes locaux d'application de la loi et les gardiens des Premières Nations.

TC indique que la collaboration avec le PNSA [Programme national de surveillance aérienne] visant l'accroissement des activités de surveillance existantes de TC a été suspendue, car l'avion destiné à recueillir ces informations n'a pas pu être utilisé en raison de réparations nécessaires.

Mars 2025 : évaluation par le BST de la réponse (attention en partie satisfaisante)

Transports Canada (TC) a procédé à la vérification des données du Registre canadien d'immatriculation des bâtiments (Registre des bâtiments), en particulier dans la région du Pacifique. À la suite de cette vérification, TC a revu à la baisse le nombre de remorqueurs d'une jauge brute de 15 ou moins, ce nombre passant d'environ 1300 à environ 700. Toutefois, les données du Système de recherche d'informations sur l'immatriculation des bâtiments, accessible au public, n'ont pas été mises à jour. En raison du changement dans son évaluation de la taille de la flotte, TC indique que l'objectif de 10 % d'inspections est en bonne voie d'être atteint. TC a également créé une équipe de 5 inspecteurs qui se consacrent spécifiquement à la surveillance des petits navires dans la région du Pacifique. Leurs tâches incluent l'inspection des navires, les activités d'application de la loi et la sensibilisation de l'industrie.

Le Bureau voit d'un bon œil les efforts déployés par le Ministère afin d'augmenter la proportion de petits navires soumis à des inspections fondées sur les risques, en particulier l'affectation d'une équipe chargée spécifiquement de la surveillance des petits navires. Toutefois, le Bureau rappelle que, même si TC atteint son objectif de mener 10 % d'inspections, les petits remorqueurs peuvent s'attendre, en moyenne, à une inspection tous les 10 ans. Des mesures supplémentaires sont donc encore nécessaires pour réduire les risques liés aux remorqueurs non inspectés. L'importance d'une surveillance continue est cruciale, et le Bureau souligne que TC a manqué une occasion d'améliorer la surveillance en revoyant à la baisse son plan visant l'inspection de 129 petits remorqueurs. Il y a également des lacunes dans les renseignements fournis par TC, comme les détails concernant la justification fondée sur les risques pour inspecter un navire plutôt qu'un autre, la façon dont les enjeux liés à l'inscription seront réglés et la manière dont les outils de surveillance ou d'application de la loi sont utilisés pour accroître la conformité dans l'industrie.

Par conséquent, le Bureau estime que la réponse de TC à la recommandation M23-01 dénote une **attention en partie satisfaisante**.

État du dossier

Le BST surveillera les mesures prises par Transports Canada.

Le présent dossier est **actif**.