



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

AUDIT DE SUIVI SUR LE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Kelly Block, présidente

**DÉCEMBRE 2020
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**AUDIT DE SUIVI SUR LE TRANSPORT DES
MARCHANDISES DANGEREUSES**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**La présidente
Kelly Block**

DÉCEMBRE 2020

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENTE

Kelly Block

VICE-PRÉSIDENTS

Lloyd Longfield

Maxime Blanchette-Joncas

MEMBRES

Luc Berthold

Kody Blois

Greg Fergus

Matthew Green

Philip Lawrence

Francesco Sorbara

Len Webber

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Taylor Bachrach

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard

Dillan Theckedath

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement et à la motion adoptée par le comité le jeudi 29 octobre 2020, le Comité a étudié Rapport 1, Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses, des Rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



AUDIT DE SUIVI SUR LE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES

INTRODUCTION

Selon le commissaire à l'environnement et au développement durable (le CEDD ou le commissaire), les « marchandises dangereuses » sont des substances qui, si elles sont déversées ou rejetées, peuvent nuire aux organismes vivants ou encore dégrader des biens matériels ou l'environnement. Les « explosifs, les gaz toxiques, les liquides et les solides inflammables, les substances infectieuses, les matières radioactives et les produits chimiques corrosifs¹ » sont des exemples de marchandises dangereuses. Ces dernières « jouent un rôle essentiel dans l'économie et la société du Canada » et « [e]lles sont acheminées par voie ferroviaire, terrestre, maritime et aérienne, et par pipeline, dans toutes les régions du Canada² ».

Les marchandises dangereuses comprennent également « le pétrole brut, les produits pétroliers, les liquides de gaz naturel et le gaz naturel, qui circulent au Canada dans un réseau d'oléoducs et de gazoducs de compétence fédérale d'environ 72 000 km³ » et dont la valeur annuelle s'élève à environ 100 milliards de dollars.

Étant donné que des déversements ou des rejets peuvent se produire quel que soit le mode de transport, les marchandises dangereuses exigent « des précautions particulières [...] pour assurer la sécurité de leur transport. Transports Canada et la Régie de l'énergie du Canada [REC, anciennement l'Office national de l'énergie] s'emploient tous deux à prévenir les déversements et les rejets de marchandises dangereuses en surveillant la conformité de l'industrie aux lois et aux normes en vigueur, et en faisant appliquer ces dernières⁴. »

Conformément aux dispositions de la [Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses](#) (la Loi) et de ses règlements – qui régissent les expéditions de

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), commissaire à l'environnement et au développement durable (CESD), [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), Rapport 1 des rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.1.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*, paragr. 1.2.

4 *Ibid.*, paragr. 1.3.



marchandises dangereuses par voie ferroviaire, terrestre, maritime et aérienne – Transports Canada (le Ministère) est responsable de :

- l’inspection des installations et des sites chargés de la manutention, de la demande de transport, du transport et de l’importation des marchandises dangereuses;
- l’exécution d’enquêtes et de mesures d’application de la loi pour assurer la conformité immédiate et promouvoir la conformité future;
- l’agrément des plans d’intervention d’urgence pour les sociétés régies par la Loi⁵.

Conformément à la [*Loi sur la Régie canadienne de l’énergie*](#) et à ses règlements – qui visent les pipelines traversant les frontières provinciales, territoriales ou nationales –, la REC surveille les pipelines et leur infrastructure durant leur cycle de vie complet, « y compris la planification et le dépôt de la demande, la construction, l’exploitation, ainsi que la désaffectation et la cessation d’exploitation. La Régie mène des activités pour s’assurer que les sociétés se conforment aux exigences réglementaires et respectent les conditions d’approbation des pipelines⁶. »

En 2011, le commissaire a publié un audit dans lequel il constatait que Transports Canada :

- n’avait pas de plan national d’inspection de conformité fondé sur le risque;
- n’effectuait pas systématiquement de suivis afin de vérifier si les sociétés avaient pris des mesures pour corriger tout écart de conformité relevé;
- n’avait pas défini clairement les rôles et responsabilités quant à la surveillance de la conformité à la Loi et à ses règlements;
- ne pouvait pas faire rapport sur le taux de conformité réglementaire en raison des limites du système d’évaluation du rendement du Ministère;

5 *Ibid.*, paragr. 1.4.

6 *Ibid.*, paragr. 1.5.

- n'avait pas accordé d'agrément définitif à près de la moitié des plans d'intervention d'urgence mis en place pour les sociétés réglementées⁷.

En 2015, le CEDD a publié un audit dans lequel il constatait que la Régie de l'énergie du Canada :

- n'avait pas adéquatement déterminé si les sociétés satisfaisaient aux conditions d'approbation des pipelines;
- n'avait pas systématiquement vérifié si les sociétés avaient pris des mesures correctives visant un retour à la conformité;
- avait des systèmes de gestion de l'information inadéquats pour surveiller et documenter la conformité des sociétés et les activités de contrôle de la conformité menées par la Régie⁸.

À l'automne 2020, le CEDD a publié un audit de suivi qui « visait à déterminer dans quelle mesure Transports Canada et la Régie de l'énergie du Canada avaient mis en œuvre les recommandations formulées dans [ses] rapports de 2011 et 2015 qui portaient sur les responsabilités de ces organisations en matière de surveillance de la conformité et d'application de la loi pour assurer la sécurité du transport des marchandises dangereuses. L'audit visait aussi à déterminer si ces organisations avaient fait un suivi auprès des sociétés qui avaient enfreint les règlements afin d'avoir l'assurance qu'elles avaient corrigé leurs écarts de conformité, entre autres⁹. »

Le 5 novembre 2020, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu une audience sur l'audit de suivi du CEDD, à laquelle ont participé les personnes suivantes :

CEDD – Andrew Hayes, sous-vérificateur général du Canada et commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim; Francis Michaud, directeur; Kimberley Leach, directrice principale.

7 *Ibid.*, paragr. 1.7. Pour obtenir de plus amples renseignements, voir CEDD, [Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable. Chapitre 1 : Le transport de produits dangereux, décembre 2011.](#)

8 *Ibid.*, paragr. 1.8. Pour obtenir de plus amples renseignements, voir CEDD, [Automne 2015 – Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport 2 — La surveillance des pipelines de compétence fédérale.](#)

9 *Ibid.*, paragr. 1.11.



REC – Gitane De Silva, présidente-directrice générale, et Sandy Lapointe, première vice-présidente, Réglementation.

Transports Canada – Michael Keenan, sous-ministre; Aaron McCrorie, sous-ministre adjoint associé, Sécurité et sûreté; Benoit Turcotte, directeur général, Transport des marchandises dangereuses¹⁰.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conformité

Le CEDD a constaté que, « même s'il avait renforcé un certain nombre de politiques, procédures, systèmes et lignes directrices, Transports Canada n'avait pas effectué le travail nécessaire pour régler certains des problèmes [qu'il avait] relevés dans [son] audit de 2011. Plus particulièrement, [le commissaire a] constaté que le Ministère n'avait pas toujours fait un suivi des infractions relevées dans le cadre des inspections afin de confirmer que des mesures correctives avaient été prises¹¹. »

Plus précisément, en 2011, le CEDD avait recommandé au Ministère de mettre en place un plan national d'inspection fondé sur le risque, ce que celui-ci a fait. Or, l'audit de suivi de 2020 a permis de constater :

- que Transports Canada ne disposait pas d'un tableau complet et exact des sociétés qu'il réglementait;
- que l'information sur bon nombre d'installations visées par le plan national d'inspection fondé sur le risque n'était pas à jour;
- qu'il y avait certains problèmes dans la base de données utilisée pour évaluer les risques d'infractions recensés pendant une inspection et pour orienter la planification fondée sur le risque¹².

En fait, 29 % des installations figurant dans le plan d'inspection national pour 2018-2019 étaient « fermées, avaient déménagé, étaient inscrites en double, ou n'étaient peut-être

10 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 5 novembre 2020, [réunion 5](#).

11 CEDD, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), Rapport 1 des rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.19.

12 *Ibid.*, paragr. 1.24 à 1.26.

plus chargées de la manutention, de la demande de transport, du transport ou de l'importation de marchandises dangereuses. C'est donc dire que le processus d'inspection n'était pas aussi efficace qu'il aurait pu l'être, car les inspecteurs ont consacré du temps et des ressources à déterminer si ces autres installations existaient bel et bien ou si elles manutentionnaient encore des marchandises dangereuses, au lieu de détecter des infractions possibles sur les sites en activité¹³. »

En conséquence, le CEDD a recommandé à « Transports Canada [d']améliorer et [de] mettre à jour ses outils et sa base de données afin d'avoir des informations plus exactes et complètes sur les sociétés réglementées et leur état de conformité et pour mieux éclairer la planification fondée sur le risque¹⁴ ».

Dans sa réponse ministérielle, Transports Canada a indiqué qu'il acceptait cette recommandation et il a ajouté ce qui suit :

- L'approche stratégique visant à créer une obligation d'enregistrement pour les transporteurs de marchandises dangereuses a été finalisée au cours de l'été 2019. Le Ministère élabore actuellement des modifications législatives à la Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses et à des règlements d'appui dans le but de mettre en œuvre cette approche. En même temps, la base de données d'identification des clients sera créée afin de permettre au public de s'enregistrer auprès de Transports Canada. La mise en œuvre intégrale est prévue pour la fin de l'année 2022.
- Le Ministère modernisera, d'ici l'automne 2021, la politique et les procédures de l'outil d'établissement des priorités d'inspection afin de repérer les lacunes et de renforcer les exigences opérationnelles dans les applications propres au Programme de transport des marchandises dangereuses (par exemple, le système d'information sur les inspections et la base de données centrale du transport des marchandises dangereuses) pour la cote de risque des installations et des sites réglementés, les infractions et le suivi des inspections.
- Le Ministère confirmera que des processus de contrôle de la qualité des données sont en place afin de soutenir l'utilisation efficace des outils, des documents d'orientation et la cotation appropriée des risques pour les

13 *Ibid.*, paragr. 1.25.

14 *Ibid.*, paragr. 1.27.



infractions individuelles et multiples. Les gestionnaires veilleront à ce que ce projet, de même que la formation des inspecteurs qui y est associée, soient terminés d'ici l'automne 2020.

- Le Ministère multipliera les efforts déployés par le Groupe de travail sur la qualité des données afin de réduire autant que possible, d'ici l'automne 2020, le nombre de sites de transport des marchandises dangereuses et de contenants normalisés fermés qui figurent toujours dans les bases de données sur le transport des marchandises dangereuses¹⁵.

Questionné à ce sujet durant l'audience, le sous-ministre de Transports Canada, Michael Keenan, a répondu ce qui suit :

[C]oncernant le suivi de la conformité à la majorité, mais pas à la totalité, de nos conclusions concernant les infractions et les problèmes, permettez-moi de dire que nous avançons maintenant. Le commissaire à l'environnement et au développement durable a noté un taux de 30 % de non-suivi; nous avons fait baisser ce chiffre depuis ce constat. Nous pensons que nous sommes presque à zéro et nous sommes en train de mettre en place un outil pour les inspecteurs au début de 2021 qui exigera qu'il soit à zéro, parce qu'ils ne pourront pas fermer un dossier tant qu'ils n'auront pas vérifié qu'il y a un suivi complet de la conformité¹⁶.

Il est essentiel que les institutions fédérales prennent la collecte, le stockage et l'utilisation des données très au sérieux. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 1 – sur l'amélioration de la base de données

Que, d'ici le 30 juin 2021, Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape sur l'amélioration et la mise à jour de ses outils et de sa base de données, afin d'avoir des renseignements plus complets et exacts sur les sociétés réglementées et leur état de conformité et de mieux éclairer la planification fondée sur le risque. Un second rapport d'étape doit être présenté d'ici le 31 décembre 2021 et un rapport final doit être présenté d'ici le 31 décembre 2022.

15 *Ibid.*

16 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 5 novembre 2020, [réunion 5](#), 11 h 50.

B. Certificats

Le CEDD a constaté que Transports Canada n'avait pas vérifié si les sociétés avaient pris des mesures pour rétablir leur conformité dans 18 des 60 cas d'infractions (30 %) examinés dans l'échantillon sélectionné pour l'audit¹⁷. Le commissaire a également vérifié 10 dossiers pour lesquels une inspection de suivi devait être effectuée dans les 90 jours et il a découvert que, dans quatre cas, aucun suivi n'avait été fait¹⁸.

ÉTUDE DE CAS : Transports Canada

Le commissaire a observé un des problèmes que pose le système de notation des risques de Transports Canada lorsqu'il a visité une installation de déchargement de matières dangereuses transportées par wagons-citernes en compagnie d'un inspecteur du Ministère. Sur trois wagons-citernes contenant des produits corrosifs ou des liquides inflammables et combustibles, l'inspecteur a relevé une infraction aux règles de sécurité prévues dans un même article du *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*.

- Sur un wagon, le frein à main n'était pas serré au maximum pendant le déchargement.
- Sur un deuxième wagon, les valves n'avaient pas été serrées une fois le déchargement terminé.
- Sur un troisième wagon, les boulons d'un couvercle n'étaient pas dans la bonne position pour le maintenir bien en place.

Lorsque l'inspecteur a inscrit ces trois infractions dans la base de données du Ministère, le système a enregistré une cote de risque pour une d'entre elles, et non trois, parce que toutes les infractions concernaient le même article du *Règlement*.

Source : Commissaire à l'environnement et au développement durable, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), pièce 1.2.

En outre, le CEDD a relevé des problèmes liés à la vérification des installations de contenants effectuée par le Ministère, c'est-à-dire des installations où des conteneurs utilisés pour transporter des marchandises dangereuses au Canada sont fabriqués, mis à l'essai ou réparés. Ces installations doivent obtenir auprès de Transports Canada un

17 CEDD, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), Rapport 1 des rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.30.

18 *Ibid.*, paragr. 1.31.



certificat qui confirme qu'elles respectent les exigences relatives à la sécurité. Or, les renseignements dont disposait le Ministère ne lui permettaient pas de savoir si des installations poursuivaient leurs activités sans certificat¹⁹. Par exemple, « sur les 2 025 installations enregistrées auprès du Ministère, 207 (soit 10 %) avaient des certificats expirés en date de décembre 2019. En moyenne, ces certificats étaient expirés depuis plus de deux ans et demi²⁰. »

En fait, le CEDD a découvert que Transports Canada avait effectivement mis en place des procédures lui permettant d'informer les sociétés que leur certificat avait expiré, mais qu'il ne les utilisait pas de manière cohérente²¹. D'après l'évaluation des risques effectuée par le Ministère, les installations qui mènent des activités malgré l'expiration de leur certificat, ou tout simplement sans certificat, risquent d'entraîner une hausse de la fréquence et de la gravité des incidents²².

Par conséquent, le CEDD a recommandé à Transports Canada « [de] surveiller et [de] documenter systématiquement les contrôles qu'il effectue pour vérifier que les sociétés ont corrigé les écarts de conformité qui avaient été relevés²³ ».

Dans sa réponse ministérielle, Transports Canada a indiqué qu'il acceptait la recommandation et qu'il « renforcera l'application et soutiendra la formation des procédures de contrôle des activités de suivi menées par les inspecteurs après qu'ils ont constaté le non-respect des règles par les entités réglementées. La direction veillera à ce que les inspecteurs soient informés des procédures mises à jour et soient en mesure d'appliquer les contrôles de qualité appropriés. Cette tâche doit être achevée d'ici le printemps 2021²⁴. »

Michael Keenan a répondu ce qui suit à une question posée par le Comité au sujet de l'approche adoptée par le Ministère pour améliorer la qualité des données :

Nous construisons un système dans lequel les inspecteurs utilisent des appareils portables pour saisir directement les données. Nous mettons en place des bases de données numériques plus sophistiquées pour échapper aux problèmes que le

19 *Ibid.*, paragr. 1.32.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*, paragr. 1.33.

24 *Ibid.*

commissaire à l'environnement et au développement durable a constatés en ce qui concerne la qualité de certaines données²⁵.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 2 – sur la vérification de la conformité

Que Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape au sujet du suivi et de la documentation des mesures prises pour vérifier que les sociétés ont rétabli leur conformité après avoir commis des infractions, d'ici le 30 juin 2021, et chaque six mois par la suite, jusqu'au 31 décembre 2024.

Le CEDD a aussi recommandé à « Transports Canada [de] s'assurer que les installations spécialistes des contenants dont le certificat est expiré ne mènent pas les activités pour lesquelles ces certificats avaient été délivrés²⁶ ».

Dans sa réponse ministérielle, Transports Canada a accepté la recommandation et il s'est engagé à prendre les mesures suivantes d'ici le printemps 2021 :

- Transports Canada renforcera ses procédures normalisées d'exploitation en s'assurant qu'une lettre est envoyée au titulaire pour l'informer que l'enregistrement est sur le point d'expirer;
- Après l'expiration, une lettre est envoyée pour informer le titulaire que l'enregistrement est expiré et qu'il ne peut plus effectuer le travail visé;
- Dans le cas où Transports Canada serait incapable de vérifier si un titulaire a cessé d'effectuer les tâches après l'expiration de l'enregistrement, le titulaire fera l'objet d'une vérification sur place, conformément au plan national de surveillance du Programme de transport des marchandises dangereuses²⁷.

25 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 5 novembre 2020, [réunion 5](#), 11 h 40.

26 CEDD, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), Rapport 1 des rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.34.

27 *Ibid.*



Pendant l'audience, Michael Keenan a déclaré que le Ministère a mis en place « un processus de surveillance plus rigoureux afin de garantir que les installations ne fonctionnent pas avec des enregistrements expirés²⁸ ».

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 3 – sur le processus de certification

Que Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape au sujet des mesures prises pour garantir que les installations de contenants dont le certificat est expiré n'exercent pas les activités visées par le certificat, d'ici le 30 juin 2021, et chaque six mois par la suite, jusqu'au 31 décembre 2024.

C. Surveillance de la conformité

Selon le CEDD, bien que le Ministère ait amélioré les méthodes employées pour évaluer la conformité d'une société dans le cadre de ses propres inspections (comparativement à l'audit de 2011), « il n'avait pas encore un portrait complet de la surveillance de la conformité exercée au Canada²⁹ ».

Par exemple, il manquait des milliers d'installations potentielles dans la base de données des sociétés réglementées par le Ministère. En outre, ce dernier ne recueillait pas régulièrement de données auprès des provinces et des territoires, qui partagent avec le Ministère la responsabilité de surveiller la conformité en ce qui concerne le transport routier des marchandises dangereuses³⁰.

En décembre 2016, une modification apportée au Règlement sur le transport des marchandises dangereuses changeait le type de rejets de matières dangereuses devant être signalés³¹. En 2017, Transports Canada a fixé une cible qui consistait à réduire de 2 % le taux des rejets de marchandises dangereuses devant être signalés par rapport à l'année précédente³². Dans son audit de suivi, le CEDD a dit être conscient qu'en raison

28 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 5 novembre 2020, [réunion 5](#), 11 h 20.

29 CEDD, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), Rapport 1 des rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.37.

30 *Ibid.*, paragr. 1.38.

31 *Ibid.*, paragr. 1.40.

32 *Ibid.*

du « court laps de temps écoulé depuis la mise en œuvre de la modification législative et la création de cette cible, le Ministère s’employait toujours à déterminer comment ses activités pourraient contribuer à l’atteinte de cette cible³³ ».

En conséquence, le CEDD a recommandé à « Transports Canada [de] renforcer les méthodes qu’il utilise pour recueillir auprès de ses partenaires les données dont il a besoin, afin de mieux déterminer le taux de conformité à la réglementation sur le transport des marchandises dangereuses à l’échelle nationale³⁴ ».

Dans sa réponse ministérielle, Transports Canada a indiqué qu’il acceptait la recommandation et il s’est engagé à prendre les mesures suivantes :

- D’ici le printemps 2022, dans le cadre de la feuille de route pour la transformation du transport des marchandises dangereuses, le Ministère mettra en œuvre une initiative de surveillance axée sur les données qui comprendra la mise en œuvre de l’initiative de la base de données centrale du transport des marchandises dangereuses (réorganisation du système d’information sur les inspections, création de la banque de données d’identification des clients, et intégration de la base de données du Registre des installations et de la conception pour les installations enregistrées au système d’information sur les inspections). Cette initiative sera soutenue par un renouvellement des ententes sur l’échange de renseignements avec les provinces, les territoires et d’autres programmes et organismes gouvernementaux pertinents, comme la Commission canadienne de sûreté nucléaire et Santé Canada.
- D’ici le printemps 2021, le Ministère accélérera également le rythme des activités de contrôle de la qualité menées par le Groupe de travail sur la qualité des données dans le but de renforcer les systèmes de surveillance du transport des marchandises dangereuses et les données relatives aux responsabilités réglementaires du transport des marchandises dangereuses, et ce, afin d’évaluer et de vérifier le respect de la Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses et du Règlement sur le transport des marchandises dangereuses par les entités réglementées³⁵.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, paragr. 1.41.

35 *Ibid.*



Au cours de l'audience, Michael Keenan a fourni les renseignements additionnels suivants au sujet de l'amélioration de la qualité des données :

Nous nous efforçons de remédier à tout cela afin d'obtenir un cycle continu de meilleures données, à la fois de nos inspections et d'autres sources, afin d'avoir un plan d'inspection fondé sur les risques. Nous aurions alors une saisie sans heurts des données provenant des inspecteurs de première ligne. L'autre partie de l'équation est que nous avons plus que triplé le nombre d'inspecteurs de première ligne par rapport à ce que le [Règlement sur le transport des marchandises dangereuses] justifie. Nous avons plus de données, de meilleures données et un meilleur plan³⁶.

Tel que mentionné, compte tenu de l'importance d'une collecte, d'un stockage et d'une utilisation adéquates des données, le Comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 4 – sur la surveillance de la conformité

Que, d'ici le 30 juin 2021, Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape au sujet du renforcement de ses processus de collecte de données auprès de ses partenaires afin de mieux déterminer le taux de conformité à la réglementation sur le transport des marchandises dangereuses à l'échelle nationale.

D. Plans d'intervention d'urgence

Transports Canada exige que les sociétés fournissent un plan d'intervention d'urgence si elles transportent ou importent certaines marchandises dangereuses qui peuvent représenter un risque élevé pour la santé publique³⁷. Toutefois, en 2011, le CEDD avait constaté que le Ministère accordait un agrément provisoire à environ 50 % des plans d'intervention d'urgence présentés par les sociétés réglementées. Ainsi, depuis des années, des marchandises dangereuses circulent sans que le Ministère n'ait effectué de vérification détaillée de ces plans. De plus, les directives données aux employés par le Ministère pour l'examen et l'agrément de ces plans étaient inadéquates³⁸.

36 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 5 novembre 2020, [réunion 5](#), 11 h 40.

37 CEDD, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), Rapport 1 des rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable, parag. 1.42.

38 *Ibid.* L'agrément provisoire est défini comme l'« [a]grément pour une période déterminée, qui peut être accordé par Transports Canada avant que le Ministère n'ait terminé son enquête sur le degré de préparation d'une société à intervenir en cas d'urgence s'il n'a aucune raison de soupçonner que le plan ne pourra pas être mis en œuvre ou ne sera pas efficace ».

Dans son audit de suivi de 2020, le commissaire a constaté que « le Ministère avait clarifié les exigences relatives à l'examen et à l'agrément des plans d'intervention d'urgence. De plus, il a mis en place des processus pour aider le personnel à effectuer et à documenter les examens des plans des sociétés. Le Ministère a aussi mis en œuvre ce qui suit :

- un cadre d'évaluation des plans d'intervention d'urgence;
- une nouvelle base de données que les demandeurs peuvent utiliser pour soumettre leur plan et qui permet au personnel du Ministère de faire le suivi des plans actifs, d'examiner ces plans et de rendre des décisions quant à l'agrément des demandes soumises³⁹. »

En revanche, le CEDD a remarqué que Transports Canada ne respectait pas ses propres échéances pour finaliser l'agrément des plans provisoires. En fait, en 2015, le Ministère a mis en place une politique selon laquelle certains plans d'intervention d'urgence peuvent être agréés provisoirement pendant une période maximale de trois ans, en fonction des renseignements soumis initialement⁴⁰. Or, en date de novembre 2019, 70 plans provisoires sur 194 (soit 36 %) avaient ce statut depuis plus de trois ans⁴¹.

De plus, pour ces 70 plans provisoires, le Ministère avait permis le renouvellement de la période d'agrément provisoire au moins une fois pendant la période habituelle de trois ans. Autrement dit, « si une société présentait de nouvelles informations au cours de la deuxième année de son plan provisoire, comme la manutention de marchandises dangereuses additionnelles, alors le Ministère accordait fréquemment un agrément provisoire pour une nouvelle période complète de trois ans⁴² ».

En conséquence, le CEDD a recommandé à « Transports Canada [d']agréer de façon définitive les plans d'intervention d'urgence provisoires en terminant les enquêtes requises et en établissant des directives et des critères nationaux pour l'évaluation de la capacité de lutte contre les incendies dans le cas des plans visant des liquides inflammables. Le Ministère devrait veiller à ce que les agréments accordés aux plans qui lui seront présentés à l'avenir soient tous finalisés selon l'échéancier établi⁴³. »

39 *Ibid.*, paragr. 1.43.

40 *Ibid.*, paragr. 1.45.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*, paragr. 1.47.

43 *Ibid.*, paragr. 1.48.



Dans sa réponse ministérielle, Transports Canada a accepté la recommandation et il s'est engagé à prendre les mesures suivantes :

- développer d'ici le 31 décembre 2020 des outils capables d'identifier, d'attribuer et de suivre les enquêtes nécessaires pour les plans d'intervention d'urgence existants et futurs;
- déterminer d'ici le 1er janvier 2021 la capacité nécessaire de lutte contre les incendies pour les liquides inflammables dans le cadre d'un plan d'intervention d'urgence et établir les critères d'évaluation et les lignes directrices connexes;
- mettre à jour d'ici le 1er janvier 2021 les politiques, procédures et lignes directrices relatives à l'évaluation des plans d'intervention d'urgence;
- achever d'ici le 1er décembre 2021 les enquêtes nécessaires pour les plans d'intervention d'urgence qui ont été provisoires pendant trois ans ou plus⁴⁴.

Michael Keenan a répondu ce qui suit à la question qui lui a été posée à ce sujet au cours de l'audience tenue par le Comité :

Le rapport note à juste titre que nous avons dû renouveler les plans intérimaires. Il y a deux raisons à cela. La première est qu'un certain nombre d'entre eux n'avaient pas encore défini de manière définitive la norme de lutte contre les incendies de liquides inflammables. Nous sommes en train de les terminer. Ensuite, un certain nombre d'entre eux nécessitaient une inspection physique.

Nous avons un important arriéré de plans intérimaires qui n'avaient pas été finalisés. Nous nous efforçons de réduire cet arriéré. Nous sommes en voie de le réduire à zéro⁴⁵.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 5 – sur les plans d'intervention d'urgence

Que, d'ici le 30 juin 2021, Transports Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape au sujet de : A) l'agrément final des plans d'intervention d'urgence provisoires par l'achèvement des

44 *Ibid.*

45 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 5 novembre 2020, [réunion 5](#), 11 h 50.

enquêtes requises et par l'établissement de directives et de critères nationaux pour l'évaluation de la capacité de lutte contre les incendies dans le cas des plans visant des liquides inflammables; B) la réalisation de l'agrément de tous les plans présentés à l'avenir selon l'échéancier établi. Un rapport final doit également être présenté d'ici le 31 janvier 2022.

ÉTUDE DE CAS : Régie de l'énergie du Canada

Dans un cas examiné par le commissaire, la condition d'approbation du pipeline comportait quatre exigences relatives à la traversée de cours d'eau par le pipeline. Selon deux de ces exigences, la société devait déposer auprès de la Régie :

- une liste à jour de tous les cours d'eau concernés, y compris des renseignements détaillés sur la présence de poissons et leur habitat;
- une analyse des répercussions possibles sur les pêches commerciales, récréatives et autochtones.

La seule analyse menée par la Régie que le commissaire a trouvée au sujet des documents soumis par la société était un courriel consigné au dossier indiquant que la condition était respectée de façon « acceptable ». Il n'y avait aucune analyse expliquant pourquoi ces documents étaient considérés comme acceptables ou précisant si chacune des exigences avait été satisfaite. La Régie a expliqué au commissaire que « le personnel technique spécialisé en environnement avait passé en revue les documents soumis et indiqué que la société avait respecté l'esprit de la condition ». Or, la REC n'a pu fournir aucune documentation additionnelle pour justifier son analyse.

Source : Commissaire à l'environnement et au développement durable, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), pièce 1.4.

E. Conditions d'approbation des pipelines

Depuis l'audit de 2015, la Régie de l'énergie du Canada a amélioré sa surveillance de la conformité. Elle y est parvenue grâce à la mise en place d'un système de gestion de l'information et des données concernant les activités de surveillance de la conformité et à l'amélioration du suivi permettant de vérifier que les sociétés avaient pris les mesures nécessaires pour corriger les manquements⁴⁶.

⁴⁶ CEDD, [Audit de suivi sur le transport des marchandises dangereuses](#), Rapport 1 des rapports de l'automne 2020 du commissaire à l'environnement et au développement durable, paragr. 1.51.



La REC a également mis en place des procédures et des directives pour aider le personnel à utiliser sa base de données ORCA (Operations Regulatory Compliance Application), ainsi qu'une formation pour ses agents de conformité et ses gestionnaires de projets chargés de vérifier si les sociétés respectaient les conditions d'approbation des pipelines⁴⁷.

Toutefois, le commissaire a relevé des possibilités d'amélioration à trois égards en ce qui concerne la conception de la base de données ORCA, à savoir :

- La base de données n'envoyait pas systématiquement de rappels à la Régie pour les dates limites de la vérification des conditions d'approbation des pipelines ni pour le dépôt, par les sociétés, des éléments prouvant la mise en place de mesures correctives. La base de données pourrait donc être programmée de manière à envoyer automatiquement des rappels aux membres du personnel afin d'assurer un suivi en temps opportun.
- Les documents concernant les audits des systèmes de gestion, de même que les mesures d'application comme les lettres d'avertissement, étaient principalement conservés en dehors de la base de données ORCA, mais ils pourraient y être consignés afin de réduire au minimum le risque d'erreur associé à la surveillance réglementaire.
- Dans cinq des 81 dossiers examinés au cours de l'audit, une condition ou une composante d'une condition n'avait pas été téléchargée dans la base de données, ou l'avait été en partie seulement, parce que le système ne permettait que la saisie manuelle. Étant donné que la saisie manuelle fait augmenter le risque d'oubli ou de saisie incomplète de l'information, cette étape pourrait être automatisée afin d'éliminer la possibilité d'erreur humaine⁴⁸.

Il convient également de signaler que, bien que le commissaire ait constaté, en 2015, que l'organisme de réglementation « n'avait pas fait systématiquement un suivi de la conformité aux conditions d'approbation des pipelines ou qu'il n'avait pas documenté adéquatement ses activités de surveillance », il a remarqué d'importantes améliorations à ces égards dans l'audit de suivi de 2020. Par exemple, pour les 36 dossiers examinés, « la Régie avait reçu et consigné en dossier les documents soumis par la société pour

47 *Ibid.*, paragr. 1.56.

48 *Ibid.*, paragr. 1.57.

étayer la mise en œuvre d'une condition d'approbation d'un pipeline » et, dans 94 % des cas, elle avait documenté si, selon elle, la condition avait été respectée de manière satisfaisante⁴⁹.

Toutefois, d'autres types de renseignements n'étaient pas indiqués dans la base de données. Par exemple, la REC s'attend à ce que ses employés consignent leur appréciation des documents soumis par les sociétés pour prouver que ces dernières respectent les conditions d'approbation des pipelines; elle exige aussi que ces appréciations expliquent et justifient adéquatement de quelle manière les documents soumis prouvent que les conditions d'approbation des pipelines ont été respectées ou non⁵⁰. Sur 36 cas étudiés, 15 n'avaient peu ou pas d'éléments de preuve confirmant que l'organisme de réglementation avait analysé comment les documents soumis démontraient que les conditions imposées avaient été respectées ou non⁵¹.

En conséquence, le CEDD a recommandé à la Régie de l'énergie du Canada « [de] s'assurer de documenter ses analyses des documents soumis par les sociétés qui servent à déterminer dans quelle mesure les conditions d'approbation du pipeline ont été respectées⁵² ».

Dans sa réponse, la REC a accepté cette recommandation et elle s'est engagée à prendre les mesures suivantes :

La Régie de l'énergie du Canada vérifie si les sociétés pipelinières respectent les conditions d'approbation des pipelines à toutes les étapes du cycle de vie de ces derniers. La Régie s'engage à documenter de manière rigoureuse son analyse des pièces déposées par les sociétés et sa détermination du respect ou du non-respect des conditions.

D'ici mai 2020, la Régie révisera sa procédure et ses contrôles de la qualité existants et prendra des mesures correctives afin d'assurer la documentation uniforme de l'analyse des pièces déposées par les sociétés en application des conditions d'approbation des pipelines⁵³.

49 *Ibid.*, paragr. 1.58.

50 *Ibid.*, paragr. 1.59.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*, paragr. 1.61.

53 *Ibid.*



Au cours de l'audience, Gitane De Silva, présidente-directrice générale de la Régie canadienne de l'énergie, a réitéré qu'elle acceptait cette recommandation et elle a déclaré ce qui suit :

[La Régie] s'emploie à donner suite à la constatation du Bureau du vérificateur général et à mettre en place une mesure corrective d'ici la fin de 2020. Elle veillera à ce que la documentation appropriée soit ajoutée en mettant à jour les lignes directrices à l'intention du personnel et les systèmes qu'elle utilise⁵⁴.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6 – sur la documentation des analyses

Que, d'ici le 30 juin 2021, la Régie de l'énergie du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape au sujet de la documentation de son analyse des documents soumis par les sociétés pour démontrer que les conditions d'approbation des pipelines sont vérifiées.

CONCLUSION

Le Comité conclut que, bien que Transports Canada ait fait des progrès depuis l'audit de 2011, le Ministère doit encore améliorer la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités en matière de réglementation du transport des marchandises dangereuses, comme l'indique l'audit de suivi de 2020 du CEDD.

De même, bien que la Régie de l'énergie du Canada ait fait des progrès depuis l'audit de 2015, le CEDD a relevé des points à améliorer en ce qui a trait à la conception de la base de données et à la documentation des analyses.

Dans le cadre de son étude, le Comité a formulé les six recommandations énoncées dans le présent rapport pour aider le gouvernement du Canada à améliorer la surveillance du transport des marchandises dangereuses afin d'assurer la sécurité de tous les Canadiens.

54 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 5 novembre 2020, [réunion 5](#), 11 h 15.

ANNEXE A – RÉSUMÉ DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCES CORRESPONDANTES

Tableau 1 — Résumé des mesures recommandées et des échéances correspondantes

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	Transports Canada doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes des rapports d'étape sur l'amélioration et la mise à jour de ses outils et de sa base de données, afin d'avoir des renseignements plus complets et exacts sur les sociétés réglementées et leur état de conformité et de mieux éclairer la planification fondée sur le risque. Un rapport final doit également être présenté.	30 juin 2021, 31 décembre 2021 et 31 décembre 2022
Recommandation 2	Transports Canada doit présenter au Comité des rapports d'étape sur le suivi et la documentation des mesures prises pour vérifier que les sociétés ont rétabli leur conformité après avoir commis des infractions.	30 juin 2021, et chaque six mois par la suite jusqu'au 31 décembre 2024
Recommandation 3	Transports Canada doit présenter au Comité des rapports d'étape au sujet des mesures prises pour garantir que les installations de contenants dont le certificat est expiré n'exercent pas les activités visées par le certificat.	30 juin 2021, et chaque six mois par la suite jusqu'au 31 décembre 2024



Recommandation 4	Transports Canada doit présenter au Comité un rapport d'étape au sujet du renforcement de ses processus de collecte de données auprès de ses partenaires afin de mieux déterminer le taux de conformité à la réglementation sur le transport des marchandises dangereuses à l'échelle nationale.	30 juin 2021
Recommandation 5	Transports Canada doit présenter au Comité un rapport d'étape au sujet de : A) l'agrément final des plans d'intervention d'urgence provisoires par l'achèvement des enquêtes requises et par l'établissement de directives et de critères nationaux pour l'évaluation de la capacité de lutte contre les incendies dans le cas des plans visant des liquides inflammables; B) la réalisation de l'agrément de tous les plans présentés à l'avenir selon l'échéancier établi. Un rapport final doit également être présenté.	30 juin 2021 et 31 janvier 2022
Recommandation 6	La Régie de l'énergie du Canada doit présenter au Comité un rapport d'étape au sujet de la documentation de son analyse des documents soumis par les sociétés pour démontrer que les conditions d'approbation des pipelines sont vérifiées.	30 juin 2021

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Andrew Hayes, sous-vérificateur général et commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim Francis Michaud, directeur Kimberley Leach, directrice principale	2020/11/05	05
Ministère des Transports Michael Keenan, sous-ministre Aaron McCrorie, sous-ministre adjoint associé, Sécurité et sûreté Benoit Turcotte, directeur général, Transport des marchandises dangereuses	2020/11/05	05
Régie canadienne de l'énergie Gitane De Silva, présidente-directrice général Sandy Lapointe, première vice-présidente, Réglementation	2020/11/05	05

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions nos 5 et 12](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Kelly Block, députée

