

2011



Rapport du
commissaire
à l'environnement et
au développement durable

DÉCEMBRE

Chapitre 1
Le transport de produits dangereux



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2011 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire, les points saillants des chapitres, une annexe ainsi que six chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 1047D
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2011.

N° de catalogue FA1-2/2011-2-1F-PDF
ISBN 978-1-100-98189-5
ISSN 1495-0790

Chapitre

1

Le transport de produits dangereux

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Rôles et responsabilités des organisations en matière de transport des produits dangereux	6
Objet de l'audit	7
Observations et recommandations	8
Transports Canada	8
Il n'y a pas de plan national d'inspection de conformité fondé sur le risque	10
Transports Canada n'effectue pas toujours le suivi des déficiences relevées	12
Transports Canada ne sait pas dans quelle mesure les organisations qui transportent des marchandises dangereuses respectent la réglementation	15
Transports Canada ne réalise pas d'examen adéquat en temps opportun lorsqu'il agrée les plans d'intervention d'urgence	16
La direction n'a pris aucune mesure pour répondre aux préoccupations de longue date concernant les pratiques d'inspection et d'examen des plans d'intervention d'urgence	18
Office national de l'énergie	21
L'Office n'effectue pas toujours le suivi des déficiences relevées	24
Le processus de révision des manuels de mesures d'urgence est déficient	27
L'Office a conçu une approche fiable de surveillance fondée sur le risque, mais il est nécessaire d'en améliorer l'application	30
Conclusion	34
Transports Canada	34
Office national de l'énergie	35
À propos de l'audit	36
Annexe	
Tableau des recommandations	41



Le transport de produits dangereux

Points saillants

Objet Les produits dangereux, au sens de la loi fédérale, jouent un rôle essentiel dans l'économie du Canada, tant à titre d'exportations directes comme dans le cas du pétrole ou du gaz, qu'à celui de ressources utilisées par l'industrie, comme le gaz naturel que consomme l'industrie des matières plastiques ou les explosifs utilisés dans les secteurs de l'exploitation minière et de la construction.

C'est par dizaines de millions que l'on dénombre les expéditions de produits dangereux qui sont transportés chaque année par voie terrestre, ferroviaire, aérienne et maritime au Canada. Ces envois sont assujettis à la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* et ses règlements, lesquels sont appliqués par Transports Canada. Le pétrole brut, les produits pétroliers, les liquides de gaz naturel et le gaz naturel, qui circulent dans un réseau d'environ 71 000 kilomètres d'oléoducs et de gazoducs au Canada, sont assujettis à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ses règlements, dont l'application relève de l'Office national de l'énergie.

Tant Transports Canada que l'Office national de l'énergie s'efforcent de promouvoir la prévention des déversements et des rejets de produits dangereux ainsi que la préparation aux incidents et aux situations d'urgence. Pour ce faire, ils exercent une surveillance et veillent à l'application des dispositions législatives et des normes, et ils prennent des mesures pour que les organisations réglementées disposent de mécanismes appropriés et efficaces pour intervenir en cas d'urgence. En 2011-2012, l'Office national de l'énergie a consacré 7,3 millions de dollars et 63 employés à ses activités de surveillance réglementaire. La Direction générale du transport des marchandises dangereuses de Transports Canada, pour sa part, y a consacré 6,7 millions de dollars et 74 employés.

Nous avons examiné comment Transports Canada et l'Office national de l'énergie déterminent si les organisations réglementées ont respecté les dispositions législatives et les normes visant le transport des

produits dangereux, et si elles ont élaboré des plans d'intervention d'urgence. Notre examen n'a pas porté sur les activités d'intervention et de rétablissement en cas d'incident.

Ce chapitre fait allusion à diverses sociétés du secteur privé, mais il convient de noter que nos conclusions se limitent au champ d'action de Transports Canada et de l'Office national de l'énergie. Nous n'avons pas audité les dossiers des sociétés du secteur privé. Nos conclusions ne peuvent donc porter sur les pratiques des organismes réglementés, et d'ailleurs ne portent pas sur celles-ci.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 juin 2011.

Pertinence

Les produits dangereux font partie intégrante du quotidien des Canadiens, qu'il s'agisse de l'essence qu'ils mettent dans leurs véhicules ou de substances comme le plomb et le mercure qui servent à fabriquer des produits électroniques. Les industries qui fabriquent et utilisent des produits dangereux créent des emplois pour les Canadiens.

Les déversements et rejets importants de produits dangereux ont beau être rares, ils peuvent néanmoins avoir de lourdes conséquences sur la santé des Canadiens, l'économie et l'environnement. Le transport des produits dangereux doit être géré de manière à réduire les risques de déversement et de rejet et leur impact.

Constatations

- Transports Canada ne dispose pas d'une approche cohérente pour planifier et mettre en œuvre ses activités de vérification de la conformité. Par conséquent, le Ministère ne peut garantir que les emplacements sont inspectés en fonction du risque le plus élevé.
- Transports Canada ne s'est pas assuré que des mesures correctives avaient été prises dans les cas de non-conformité. Dans l'échantillon de dossiers d'inspections achevées que nous avons examiné, 53 % des dossiers faisaient état de non-conformités. Dans 73 % de ces dossiers, l'information sur les mesures correctives mises en place était incomplète ou manquante.
- Transports Canada n'a accordé qu'un agrément temporaire ou provisoire à un peu moins de la moitié des plans d'intervention d'urgence mis en place par les organismes réglementés. En conséquence, bon nombre de produits comptant parmi les plus dangereux de ceux visés par la *Loi* circulent depuis des années sans que le Ministère ait effectué une vérification approfondie des plans d'intervention immédiate en cas d'urgence.

- Bon nombre des problèmes relevés dans notre audit à Transports Canada ne sont pas nouveaux; un audit interne les avait relevés il y a plus de cinq ans. Le Ministère n'a toujours pas comblé certaines des principales faiblesses relevées dans ses pratiques de surveillance réglementaire.
- Bien que la surveillance de la conformité qu'effectue l'Office national de l'énergie auprès des sociétés qu'il réglemente aient révélé des lacunes et déficiences, il y a peu d'indications que l'Office ait fait un suivi pour s'assurer que ces déficiences aient été corrigées. Dans notre échantillon d'activités de surveillance de la conformité achevées, des lacunes et des déficiences ont été relevées dans 64 % des dossiers. De ces dossiers, seuls 7 % contenaient de l'information indiquant que l'Office avait effectué un suivi pour vérifier si des mesures correctives avaient été prises.
- L'Office national de l'énergie n'a pas encore examiné les manuels de mesures d'urgence de 39 % des sociétés réglementées. L'Office n'a donc pu déterminer si ces manuels sont conformes aux attentes établies. Dans notre échantillon de manuels que l'Office a vérifiés, celui-ci a relevé des lacunes dans les 30 cas, mais n'a communiqué ces lacunes qu'à trois sociétés réglementées. Il n'a vérifié que dans un seul cas si les lacunes relevées avaient été corrigées.

Réaction du Ministère et de l'organisme — Transports Canada et l'Office national de l'énergie acceptent toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

Produits dangereux — Substances chimiques telles que l'acide sulfurique, l'essence et le pétrole, dont les déversements et les rejets peuvent avoir une incidence négative sur la santé des Canadiens et l'environnement. La *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* désigne ces substances par le terme de « marchandises dangereuses ».



En février 2011, un gazoduc a explosé près de Beardmore, dans le Nord de l'Ontario.

Photo : Kimberley Brunet



Le 2 février 2001, le déraillement d'un train survenu à Red Deer, en Alberta, a entraîné le rejet de près de 72 tonnes d'ammoniac anhydre (utilisé dans les engrais et la réfrigération, entre autres). Une personne est décédée et 34 personnes ont dû être hospitalisées après avoir été exposées aux vapeurs. L'ammoniac anhydre est toxique pour les poissons et la faune et se disperse facilement dans l'eau.

Photo : Bureau de la sécurité des transports du Canada

1.1 Les **produits dangereux** jouent un rôle essentiel dans l'économie du Canada. Les produits classés comme dangereux par le gouvernement fédéral vont de produits comme le gaz et le pétrole qui sont consommés ou exportés, aux produits utilisés par l'industrie, comme le gaz naturel dont se sert l'industrie des matières plastiques, les explosifs utilisés dans les secteurs de l'exploitation minière et de la construction, et l'acide sulfurique et le lithium, qui entrent dans la fabrication des piles. Selon Transports Canada, les expéditions de produits dangereux s'élèvent à plusieurs dizaines de millions par année. Des tonnes de ces produits sont donc transportées par voie terrestre (45 %), ferroviaire (39 %), maritime (15 %) et aérienne (moins de 1 %). En 2008, la valeur des expéditions de produits chimiques s'est élevée à environ 47 milliards de dollars. En 2009, la valeur du pétrole brut, des produits pétroliers et du gaz naturel expédiés par pipeline s'est élevée à environ 75 milliards de dollars.

1.2 L'utilisation et le transport sécuritaires des produits dangereux sont importants pour la société canadienne. Les entreprises qui fabriquent, expédient ou utilisent des produits dangereux fournissent des emplois aux Canadiens. Les produits dangereux constituent un élément nécessaire de la vie quotidienne, qu'il s'agisse de l'essence utilisée dans les véhicules automobiles ou de substances comme le plomb et le mercure utilisés dans la fabrication de produits électroniques.

1.3 Lorsque le transport des produits dangereux n'est pas pris en charge correctement ou que des accidents se produisent, des personnes peuvent être blessées ou mourir. Ainsi, les acides peuvent causer de graves brûlures au contact de la peau, et l'inhalation de chlore gazeux peut entraîner la mort. Le transport des produits dangereux est également susceptible d'avoir des répercussions négatives sur l'économie canadienne et l'environnement. Par exemple, le déversement et le rejet de produits comme les acides et les hydrocarbures peuvent entraîner la mort d'animaux sauvages et la contamination d'écosystèmes.

1.4 Les incidents peuvent mettre en cause n'importe quel mode de transport. Les incidents récents suivants ont entraîné le rejet de produits dangereux :

- Mars 2007 – Le déraillement d'un train a entraîné le déversement d'acide sulfurique dans la rivière Blanche, immédiatement au nord d'Englehart, dans le Nord de l'Ontario.

- Mai 2011 – Il y a eu déversement de 238 500 litres de pétrole brut à partir d'un pipeline, à environ 50 kilomètres au sud de Wrigley, dans les Territoires du Nord-Ouest.
- Février 2011 – L'explosion d'un gazoduc près de Beardmore, dans le Nord de l'Ontario, a entraîné l'évacuation volontaire de résidences.
- Mars 2011 – Le déraillement d'un train près de Port Hope, dans le Sud de l'Ontario, a entraîné l'évacuation de résidences et d'établissements commerciaux et a provoqué un incendie mettant en cause plusieurs produits dangereux, dont du propane, du carburéacteur et de l'acide sulfurique.

Rôles et responsabilités des organisations en matière de transport des produits dangereux

1.5 Diverses organisations jouent un rôle clé pour ce qui est d'assurer le transport sécuritaire des produits dangereux ou d'intervenir lorsqu'un incident se produit. Ce rôle doit être rempli tout au long du processus de prévention et d'intervention en cas de déversement ou de rejet de produits dangereux.

- Le gouvernement fédéral a la responsabilité de réglementer le transport national et international des produits dangereux par voie terrestre, ferroviaire, maritime et aérienne. Il a aussi la responsabilité de réglementer le transport des produits dangereux qui traversent par pipeline les frontières provinciales, territoriales et internationales. Il est également chargé, avec d'autres organisations, d'intervenir en cas de déversement ou de rejet de produits dangereux au cours de leur transport. Les deux organisations fédérales les plus concernées sont Transports Canada, à qui incombe la responsabilité de veiller au respect des dispositions législatives en matière de transport des produits dangereux par voie terrestre, ferroviaire, aérienne et maritime, et l'Office national de l'énergie, qui réglemente le transport international et interprovincial par pipeline de pétrole, de gaz et d'autres produits pétroliers.
- Les entreprises et autres organisations qui transportent des produits dangereux doivent s'assurer de respecter les lois, les règlements et les normes en vigueur.
- Les premiers intervenants, comme les services d'incendie et de police, sont parmi les premiers à arriver sur les lieux d'un déversement ou d'un rejet et jouent, à cet égard, un rôle essentiel pour ce qui est de réduire au minimum les impacts négatifs.

- Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont un rôle à jouer pour assurer la mise en œuvre des règlements fédéraux en matière de transport des produits dangereux. En outre, ils ont établi leurs propres lois visant à réglementer le transport des produits dangereux par route à l'intérieur de chaque province et territoire, et par pipeline le cas échéant.

1.6 Quatre étapes essentielles sont suivies dans le cadre de la prévention des déversements et des rejets de produits dangereux ainsi que pendant l'intervention lorsque survient un incident.

- Les mesures de prévention et d'atténuation visent à prévenir les incidents ou à atténuer les effets d'un incident possible. Les mesures prises par le gouvernement fédéral comprennent l'élaboration de règlements et de normes (comme des normes de préparation et d'intervention en cas d'urgence) ainsi que la surveillance du respect de ces règlements et normes par les organisations, par exemple au moyen d'inspections et d'audits.
- La préparation sous-entend qu'un plan d'intervention d'urgence est établi par les organisations réglementées afin de s'assurer qu'une capacité d'intervention adéquate a été prévue pour réduire au minimum les répercussions sur la santé humaine et l'environnement, si un incident ou une situation d'urgence devait survenir.
- L'intervention à la suite d'un incident ou d'une situation d'urgence peut comporter l'activation et l'utilisation du plan d'intervention d'urgence par les organisations réglementées et les premiers intervenants pour réagir à l'incident.
- Le rétablissement équivaut à ramener la région touchée à son état d'avant l'incident.

Objet de l'audit

1.7 Notre audit était axé sur la question de savoir si Transports Canada et l'Office national de l'énergie ont conçu et mis en place une approche fondée sur le risque pour déterminer si les organisations réglementées transportent les produits dangereux conformément aux lois et aux normes établies. Nous avons aussi examiné si Transports Canada et l'Office national de l'énergie avaient conçu et mis en œuvre des pratiques et des procédures pour vérifier si les organisations réglementées avaient préparé des plans d'intervention d'urgence conformément aux lois et aux normes établies.

1.8 Notre audit portait principalement sur la prévention des déversements et des rejets, au moyen d'inspections, d'audits et d'autres activités de surveillance de la conformité effectués par les organismes de réglementation. Il portait aussi sur l'examen effectué par Transports Canada et l'Office national de l'énergie des plans d'intervention d'urgence soumis par les organisations réglementées, plans visant à orienter les interventions de ces organisations advenant un déversement ou un rejet.

1.9 Notre audit visait la période allant de janvier 2007 à juin 2011. Nous avons extrait de cette période un échantillon de dossiers afin de nous assurer d'avoir une couverture suffisante sur plusieurs années. Dans certains cas, par exemple pour les plans d'intervention d'urgence et les manuels de mesures d'urgence, nous avons consulté de la documentation qui ne s'inscrivait pas dans cette période de temps pour compléter le travail entrepris.

1.10 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Transports Canada

1.11 Transports Canada est responsable de la surveillance réglementaire du transport intérieur et international des marchandises dangereuses par voie terrestre, ferroviaire, aérienne et maritime. Le mandat du Ministère est défini dans la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* et ses règlements. Ces responsabilités comprennent :

- l'élaboration et la mise à jour de la réglementation;
- la surveillance de la conformité et l'application de la *Loi* et de ses règlements;
- l'examen et l'agrément des plans d'intervention d'urgence;
- l'élaboration de normes relatives aux contenants (contenant, emballage ou toute partie d'un moyen de transport pouvant servir à contenir des marchandises dangereuses);
- l'élaboration et la prestation de formation pour les inspecteurs (à l'échelle nationale, provinciale et territoriale);
- la fourniture, 24 heures sur 24, d'un service bilingue de consultation sur les mesures d'urgence (voir la pièce 1.1);

- la présence sur place et la compilation de données sur les accidents et les incidents associés à des marchandises dangereuses (voir la pièce 1.2).

1.12 Au sein de Transports Canada, la Direction générale du transport des marchandises dangereuses est responsable de l'application de la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*. La Direction générale est aussi responsable de promouvoir le respect de la *Loi* et de ses règlements et d'assurer leur application en

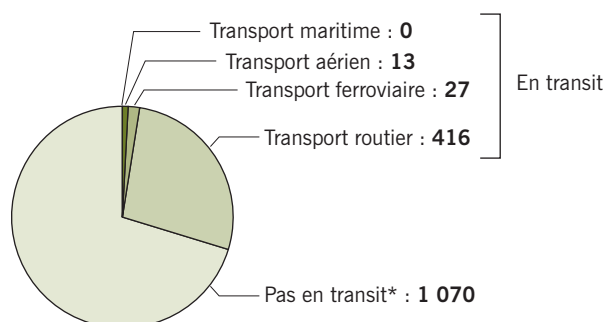
Pièce 1.1 Le Centre canadien d'urgence transport

Le Centre canadien d'urgence transport de Transports Canada (connu sous l'acronyme de CANUTEC) offre des renseignements spécialisés sur divers sujets, dont les suivants :

- les propriétés chimiques, physiques et toxicologiques des marchandises dangereuses et l'incompatibilité des différentes marchandises entre elles;
- les dangers pour la santé et les premiers soins à prodiguer;
- les dangers possibles, tels qu'incendie, explosion, déversement ou fuite;
- les mesures correctives pour la protection de la vie, des biens et de l'environnement;
- les distances sécuritaires en cas d'évacuation;
- les vêtements de protection et la décontamination.

En 2009, le Centre a répondu à 23 670 appels, dont 940 étaient relatifs à une situation d'urgence. Le Centre transmet des rapports aux inspecteurs de Transports Canada pour leur permettre d'améliorer leurs connaissances techniques en matière de situations d'urgence.

Pièce 1.2 Accidents à signaler impliquant des marchandises dangereuses, par mode et phase de transport, entre 2007 et 2010



*Les accidents qui sont survenus alors que les marchandises n'étaient « pas en transit » se sont produits aux installations où l'on prépare le transport des marchandises (leur manutention avant le chargement ou le déchargement), où on les décharge et où on les entrepose en vue du transport. Les accidents en transit se produisent lors du transport.

Remarque : Les accidents comportant des marchandises dangereuses doivent faire l'objet d'un rapport lorsque la quantité rejetée dépasse les quantités indiquées au tableau de la partie 8 du *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*.

Source : Adapté de données de Transports Canada

Emplacement — Installations ou locaux où des marchandises dangereuses devant être transportées sont fabriquées, préparées en vue de leur expédition, expédiées, retenues (en transit) ou reçues (destination). L'emplacement désigne un lieu géographique par opposition à un véhicule (train, camion, navire ou avion). Une organisation peut disposer de plusieurs emplacements.

s'appuyant sur un programme national de sensibilisation, d'inspection, d'enquête et de mise en application, et en coordonnant les activités des inspecteurs du transport des marchandises dangereuses. La Direction générale évalue et agréée les plans d'intervention d'urgence élaborés par ceux qui font l'importation, la présentation au transport, la manutention ou le transport de marchandises dangereuses en quantités ou concentrations précisées par les règlements. L'exécution du programme national est assurée par l'administration centrale à Ottawa et cinq bureaux régionaux répartis dans les grandes régions du pays : l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et le Nord, et le Pacifique. Selon Transports Canada, le Ministère effectue plus de 2 000 inspections de conformité par année sur des **emplacements** d'organisations qui s'occupent du transport de marchandises dangereuses. La Direction générale du transport des marchandises dangereuses nous indique qu'elle compte 74 employés et dispose d'un budget de 6,7 millions de dollars.

1.13 Notre audit visait à déterminer si le Ministère avait :

- élaboré une approche fondée sur le risque pour la surveillance des organisations réglementées;
- mis à exécution son programme de surveillance pour déterminer si les organisations réglementées respectent la *Loi* et ses règlements;
- établi des mesures de rendement qui lui permettent de fournir aux Canadiens l'assurance que les organisations réglementées respectent la *Loi* et ses règlements;
- examiné et agréé les plans d'intervention d'urgence.

1.14 Notre recommandation à l'intention de Transports Canada sur les inspections de conformité et les plans d'intervention d'urgence est présentée à la fin de la présente section, au paragraphe 1.45.

Il n'y a pas de plan national d'inspection de conformité fondé sur le risque

1.15 Nous avons examiné les processus et les pratiques de gestion de Transports Canada servant à établir les priorités de surveillance pour l'année et à orienter le travail de ses inspecteurs. Nous nous sommes notamment penchés sur les politiques, les procédures et les manuels ainsi que sur les plans préparés par les cinq bureaux régionaux du Ministère.

1.16 Dans le *Cadre stratégique de gestion du risque* établi par le Conseil du Trésor, on indique qu'un processus de gestion fondé sur le risque doit orienter les efforts sur les secteurs exposés à un risque important. En ce

qui a trait à la surveillance de la conformité à la *Loi* et à ses règlements, il est nécessaire de recourir à une approche nationale fondée sur le risque pour la planification des inspections afin de déterminer quels sont les régions géographiques, les modes de transport et les produits qui posent le plus grand risque et de veiller à ce que la réglementation soit appliquée équitablement. Comprendre l'ensemble des risques, quant à leur importance et aux facteurs qui influent sur ces risques, constitue une étape essentielle dans l'affectation de ressources limitées aux secteurs les plus importants et dans l'établissement d'objectifs pour le programme d'inspection.

1.17 Certains éléments d'un cadre de gestion du risque sont en place. La Direction générale du transport des marchandises dangereuses a établi une stratégie de surveillance de la conformité pour orienter l'établissement de l'ordre de priorité des inspections en fonction de l'attribution d'un rang à chacun des emplacements. Ainsi, d'après cette stratégie, les emplacements où les marchandises dangereuses intègrent le réseau de transport (par exemple, les installations où l'on fabrique des marchandises dangereuses en grandes quantités) devraient être considérés comme hautement prioritaires, et les emplacements hautement prioritaires devraient être inspectés à intervalles réguliers. Cependant, il manque à cette stratégie d'importants éléments nécessaires pour garantir qu'une approche cohérente fondée sur le risque sera utilisée dans l'ensemble du Canada. Par exemple, la stratégie ne définit pas à quelle fréquence les inspections doivent être réalisées ni comment tenir compte des autres types de risques, comme les antécédents de conformité d'une organisation, dans l'établissement de l'ordre de priorité des inspections.

1.18 Nous avons constaté que Transports Canada ne disposait pas d'un processus national fondé sur le risque pour déterminer quels emplacements devraient être hautement prioritaires pour ce qui est des inspections. Les plans d'inspection de conformité doivent être préparés par les bureaux régionaux. Cependant, ces bureaux utilisent des processus non uniformes, et le lien entre ces processus et les emplacements sélectionnés pour inspection n'est pas clair. Par conséquent, ces plans manquent de détails quant à l'objet des inspections et aux motifs justifiant ces inspections.

1.19 Ainsi, les plans de la région de l'Atlantique comprennent un tableau d'évaluation du risque pour cerner les problèmes, par exemple la formation, et en établir l'ordre de priorité au sein de la communauté réglementée. Ces plans décrivent les principales tâches visant à régler ces questions; cependant, rien n'indique combien d'inspections doivent être effectuées ni quelles organisations y seront soumises au

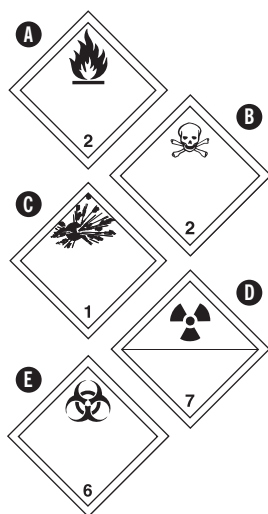
cours de l'année. Les plans de la région du Pacifique font état du nombre proposé d'inspections que les inspecteurs devraient effectuer ainsi que des organisations qui devraient être inspectées, mais ne précisent pas comment ces dernières ont été choisies. Dans la région des Prairies et du Nord, aucune documentation n'a été fournie pour montrer que des plans d'inspection avaient été préparés.

1.20 Les renseignements dont les inspecteurs ont besoin pour établir une planification efficace de leurs tâches ou s'en acquitter correctement manquent ou sont incomplets. Transports Canada ne dispose pas d'une vue d'ensemble des organisations qui transportent des marchandises dangereuses. D'après la Direction générale du transport des marchandises dangereuses, sa base de données d'inspection compte environ 25 875 emplacements actifs d'organisations. Cependant, la Direction générale n'a pas analysé la qualité de son inventaire des organisations pour soutenir sa déclaration selon laquelle les organisations présentant les risques les plus élevés ont été identifiées et font l'objet d'inspections. De plus, la propre analyse de la Direction générale indique que la base de données n'est pas à jour : de nombreuses organisations répertoriées comme étant « actives » ne transportent plus de marchandises dangereuses ou ont fermé leurs portes. Bien que la Direction générale dispose d'autres bases de données pour le sous-ensemble des organisations qui nécessitent des plans d'intervention d'urgence et pour les organisations qui ont signalé des incidents entraînant un rejet de marchandises dangereuses, elle n'a pas évalué si ces bases de données contenaient de l'information cohérente. Par exemple, pour une entreprise fermée en 2008, la base de données des inspections indique que l'entreprise est inactive, mais la base de données des plans d'intervention d'urgence indique toujours que l'entreprise est active.

1.21 Sans un processus national de planification fondé sur le risque et un inventaire exact et fiable des organisations qui présentent le plus grand risque en matière de transport des marchandises dangereuses, Transports Canada ne peut s'assurer que les emplacements sont inspectés en fonction du risque le plus élevé et que ses ressources sont attribuées aux secteurs les plus préoccupants.

Transports Canada n'effectue pas toujours le suivi des déficiences relevées

1.22 Nous avons examiné les activités menées par Transports Canada pour vérifier si les organisations qui transportent des marchandises dangereuses respectaient la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* et ses règlements. Nous avons examiné les activités du Ministère en ce qui a trait à la surveillance de la conformité et à



Exemples de types de plaques d'avertissement utilisées lorsque des marchandises dangereuses sont transportées. Le numéro inscrit sur les plaques indique la classe de marchandises dangereuses, telles que les gaz.

Les plaques d'avertissement ci-dessus sont présentées à des fins d'illustration seulement et ne sont pas des reproductions exactes. Les règlements déterminent le modèle particulier, la couleur et le texte pour chaque plaque requise.

- A. Gaz inflammables tels que le propane
- B. Gaz toxiques tels que le chlore
- C. Explosifs tels que la dynamite
- D. Matières radioactives telles que l'uranium
- E. Matières infectieuses telles que les virus

Source : Adapté de Transports Canada

l'application de la *Loi* pour la période allant du 1^{er} avril 2008 au 1^{er} avril 2010. L'examen a notamment porté sur les dossiers d'inspection ainsi que sur les politiques, les procédures et les lignes directrices établies par le Ministère.

1.23 La *Loi* et ses règlements énoncent les exigences qui doivent être respectées par les organisations pour le transport des marchandises dangereuses et confèrent à Transports Canada le pouvoir d'effectuer des inspections et de surveiller la conformité. Les règlements déterminent les principales exigences, telles que celles en matière d'étiquetage, la façon de transporter les substances dangereuses et les interdictions relatives au transport.

1.24 Les activités d'inspection et de surveillance de la conformité sont essentielles pour permettre au Ministère de déterminer si les organisations réglementées se conforment aux exigences de la *Loi* et de ses règlements et si les intérêts des Canadiens sont protégés comme il se doit. Par exemple, un inspecteur peut vérifier si l'expéditeur de marchandises dangereuses utilise des plaques d'avertissement qui indiquent la nature de la substance expédiée. Ces plaques d'avertissement fournissent des renseignements essentiels pour les premiers intervenants sur les lieux d'un accident – les produits inflammables comme l'essence nécessitent des mesures d'intervention différentes de celles qui sont utilisées pour les produits corrosifs comme l'acide sulfurique. Les inspections de conformité générale peuvent aussi exiger de vérifier si les employés sont formés pour manipuler des marchandises dangereuses ou si des contenants adéquats sont utilisés pour le transport de telles marchandises.

1.25 Nous avons examiné une sélection aléatoire de 49 dossiers d'inspections de conformité réalisées au cours des exercices 2008-2009 et 2009-2010. Nous avons examiné la nature et l'étendue des activités menées dans le cadre de ces inspections ainsi que d'autres documents d'appui.

1.26 Il est essentiel de disposer de documents justificatifs pour démontrer que les inspecteurs ont rempli leurs fonctions de façon appropriée en ce qui concerne la vérification de la conformité des organisations aux règlements sur le transport des marchandises dangereuses. Le Manuel des inspecteurs de Transports Canada stipule qu'une bonne documentation doit être conservée. Nous avons constaté qu'environ 70 % des dossiers examinés n'indiquaient pas l'étendue de l'inspection réalisée, à savoir quelles exigences réglementaires avaient été évaluées au cours de l'inspection. Sans une détermination précise de la portée



Les marchandises dangereuses peuvent être transportées par bateau.

Photo : Rodolfo Arpia/Shutterstock.com



Les marchandises dangereuses peuvent être transportées par avion.

Photo : vm/Shutterstock.com

de l'inspection, une personne examinant le dossier ou effectuant le suivi de l'inspection n'a aucun moyen de savoir quelles exigences ont été évaluées.

1.27 Nous avons aussi constaté que 53 % des dossiers examinés présentaient des cas de non-conformité à la *Loi* et à ses règlements. Parmi les exemples d'infractions relevées, on compte l'absence d'information dans les documents d'expédition, l'absence de certificat de formation pour la manipulation des marchandises dangereuses, l'absence d'étiquette ou l'utilisation d'une étiquette inadéquate et les problèmes associés aux contenants utilisés pour le transport des marchandises dangereuses. Parmi les dossiers dans lesquels des cas de non-conformité avaient été relevés, nous avons remarqué que pour la majorité de ces dossiers (73 %), l'information attestant que Transports Canada avait vérifié si les organisations avaient pris des mesures correctives était absente ou incomplète. Par exemple, nous avons constaté que le dossier d'une entreprise contenait neuf rapports d'inspections réalisées au cours des onze dernières années et demie. Chacun des neuf rapports relevait des déficiences, dont certaines étaient des infractions répétées. Seuls trois des neuf rapports contenaient des preuves que des mesures correctives avaient été prises par l'organisation. Parmi les infractions relevées, on comptait la non-conformité des contenants aux normes établies et l'absence de plaques d'avertissement appropriées, ce qui signifie qu'il y avait un risque accru de rejet d'une marchandise dangereuse ou un risque que les premiers intervenants ne disposent pas de l'information nécessaire pour effectuer la meilleure intervention en cas d'accident. Une bonne pratique de gestion devrait prévoir un suivi auprès de l'organisation pour s'assurer qu'elle a pris des mesures correctives.

1.28 L'un des facteurs contribuant à ces déficiences est l'absence de lignes directrices pour les inspecteurs. Nous avons examiné la documentation portant sur les procédures et les lignes directrices qui est fournie aux inspecteurs. Transports Canada ne dispose pas de procédures ni de lignes directrices claires sur la façon de documenter l'étendue de l'inspection ni sur les preuves qui doivent être recueillies sur les éléments vérifiés lors d'une inspection. Lorsque des infractions sont relevées, aucune procédure ou ligne directrice n'indique clairement comment distinguer une infraction mineure d'une infraction majeure ni comment mener les activités de suivi auprès des organisations pour s'assurer qu'elles ont pris des mesures correctives. Par exemple, dans un des dossiers que nous avons examinés, l'inspecteur avait donné une amende de 630 \$ à une entreprise pour avoir omis d'utiliser des plaques d'avertissement. L'entreprise en question a



Les marchandises dangereuses peuvent être transportées par train.

Photo : Mayskyphoto/Shutterstock.com



Les marchandises dangereuses peuvent être transportées par camion.

Photo : Samuel Acosta/Shutterstock.com

demandé qu'on lui fournisse des éléments de preuve importants sur l'allégation, comme des photos montrant les infractions en matière de plaques d'avertissement. Le dossier ne contenait toutefois que peu de preuves à cet effet. L'amende a par la suite été annulée.

1.29 Les procédures et les lignes directrices jouent un rôle essentiel pour faire en sorte que les inspecteurs aient suffisamment d'information pour mener à bien leurs inspections et pour que celles-ci soient réalisées de manière équitable et uniforme à l'échelle du Canada. Les procédures et les lignes directrices sont également essentielles si l'on veut s'assurer que suffisamment de preuves sont recueillies et documentées de façon à ce que le gouvernement puisse poursuivre les organisations qui ne se conforment pas à la loi.

Transports Canada ne sait pas dans quelle mesure les organisations qui transportent des marchandises dangereuses respectent la réglementation

1.30 Nous avons vérifié si Transports Canada avait élaboré des mesures de rendement visant à déterminer le taux de conformité réglementaire en vue de faire rapport à la haute direction sur le rendement du Ministère en ce qui concerne l'application de la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* et de ses règlements.

1.31 Le Ministère s'efforce d'estimer le degré de conformité en effectuant des inspections basées sur une sélection aléatoire d'emplacements d'organisations. Sur une période de six ans (de 2005 à 2010), ces inspections aléatoires ont révélé qu'en moyenne 40 % des emplacements inspectés n'étaient pas conformes à la *Loi* ou à ses règlements. Toutefois, Transports Canada a déclaré devoir effectuer des travaux additionnels pour améliorer la méthode qu'il utilise pour mesurer la conformité. Nous avons noté que le Ministère s'emploie depuis sept ans à élaborer un indicateur pour mesurer la conformité.

1.32 En l'absence d'une méthode de mesure du rendement, il est impossible de déterminer, d'une part, dans quelle mesure les organisations se conforment aux règles de transport sécuritaire des marchandises dangereuses et, d'autre part, si la situation s'améliore ou se détériore d'année en année.

1.33 Nous avons également remarqué que, même si la Direction générale du transport des marchandises dangereuses a la responsabilité globale d'appliquer la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, la responsabilité de la surveillance de la conformité en vertu de la *Loi* et de ses règlements est partagée avec les provinces et les territoires, d'autres ministères fédéraux et d'autres directions générales au sein de Transports Canada. La Direction générale du

transport des marchandises dangereuses mène des activités de surveillance de la conformité, dont des inspections aux emplacements des organisations qui s'occupent de la fabrication, de l'expédition, de l'importation, de la manutention et de la présentation au transport de marchandises dangereuses, y compris les sociétés de transport ferroviaire. Deux autres groupes à Transports Canada, la Direction générale de l'aviation civile et la Direction générale de la sécurité maritime, effectuent des inspections des marchandises expédiées par voie aérienne et maritime, respectivement.

1.34 La Direction générale du transport des marchandises dangereuses ne recueille ni n'évalue aucun renseignement sur les activités de surveillance de la conformité et d'application de la loi qui sont réalisées par les directions générales de l'aviation civile et de la sécurité maritime ou par les provinces, les territoires et d'autres ministères fédéraux. En outre, la Direction générale ne dispose pas d'un portrait complet de la nature et de l'étendue des activités de surveillance de la conformité et d'application de la loi en ce qui a trait au transport aérien, routier et maritime des marchandises dangereuses. Toutefois, Transports Canada a indiqué que ces directions générales, comme les provinces et les territoires, présentent leurs résultats dans le cadre de réunions nationales des parties intéressées qui ont lieu deux fois par année. Nous avons également remarqué que les protocoles d'entente qui régissent le partage des responsabilités au sein de Transports Canada remontent à 1983 et qu'ils font mention d'organisations fédérales qui n'existent plus. En outre, ils ne précisent pas d'exigences en matière de rapport sur le rendement.

Transports Canada ne réalise pas d'examen adéquat en temps opportun lorsqu'il agréé les plans d'intervention d'urgence

1.35 Des plans d'intervention d'urgence sont exigés pour le transport des marchandises les plus dangereuses assujetties à la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* et à ses règlements. Le but de ces plans est de s'assurer que le matériel et l'expertise nécessaires sont disponibles pour permettre une intervention immédiate lors d'une urgence.

1.36 La *Loi* stipule que Transports Canada doit examiner et agréer les plans d'intervention d'urgence. En vertu de la *Loi*, les organisations qui transportent des marchandises dangereuses pour lesquelles un plan d'intervention d'urgence est requis doivent établir un tel plan et le faire agréer par Transports Canada avant de pouvoir importer, présenter au transport, manipuler ou transporter ces marchandises dangereuses. Lorsqu'une organisation transmet une demande

Agrément provisoire — Transports Canada peut agréer le plan provisoirement et pour une période déterminée avant d'avoir terminé son enquête sur le degré de préparation d'une organisation 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.

Agrément pour une période indéfinie — Transports Canada peut agréer le plan pour une période déterminée s'il a des motifs raisonnables de croire que celui-ci peut être mis en œuvre et sera efficace pour réagir à un rejet de marchandise dangereuse.

d'agrément à Transports Canada, ce dernier examine la demande et accorde à l'organisation un **agrément provisoire** ou un **agrément pour une période indéfinie** pour lui permettre de transporter une marchandise en particulier pendant une période de temps déterminée.

1.37 Nous avons évalué les pratiques d'examen et d'agrément des plans d'intervention d'urgence mises en place par Transports Canada. Nous avons notamment examiné les activités d'agrément du Ministère pendant la période du 1^{er} avril 2007 au 1^{er} avril 2011, ainsi que des renseignements remontant aussi loin que 1994.

1.38 En vertu de la *Loi*, l'agrément provisoire est une mesure temporaire mise en place jusqu'à ce que le plan soit agréé pour une période indéfinie. L'examineur doit vérifier si l'information fournie dans la demande est raisonnable et si le numéro de téléphone pour l'activation du plan d'intervention d'urgence est exact. L'agrément provisoire peut être accordé même si des renseignements manquent à la demande, dans la mesure où l'examineur n'a pas de raison de croire que l'information fournie dans la demande est inexacte.

1.39 Nous avons constaté que 926 plans d'intervention d'urgence étaient en place, dont 473 avaient reçu un agrément pour une période indéfinie et 453 avaient reçu un agrément provisoire de Transports Canada. Des 453 plans d'intervention d'urgence agréés provisoirement, près de 50 % l'avaient été il y a plus de 5 ans, et environ 15 % il y a plus de 10 ans. À titre d'exemple, une entreprise ayant transporté des chargements de plus de 3 000 litres de gaz propane inflammable pendant plus de 13 ans n'avait qu'un agrément provisoire de son plan. Le Ministère n'a pas évalué les risques associés à ces retards et ne peut donc pas déterminer de cycle d'examen approprié fondé sur le risque ni évaluer les ressources dont il a besoin.

1.40 Les lignes directrices de Transports Canada destinées au personnel chargé de l'évaluation des plans d'intervention d'urgence ne permettent pas de s'assurer que les évaluations sont réalisées de manière équitable et uniforme; cette préoccupation a également été exprimée par une partie du personnel chargé d'effectuer ces examens. Les déficiences comprennent notamment les suivantes :

- le caractère inadéquat des lignes directrices pour ce qui est de déterminer si une organisation doit préparer un plan d'intervention d'urgence ou l'activer;
- l'absence de critères pour juger de l'acceptabilité des éléments des plans d'intervention d'urgence – par exemple, pour déterminer ce

Ententes d'intervention conjointe — Des organisations qui effectuent le transport de marchandises dangereuses et qui ont les mêmes besoins en matière d'équipement et d'expertise pour intervenir en cas d'incident peuvent établir des ententes d'aide mutuelle ou d'intervention conjointe pour mettre leurs ressources en commun (p. ex. mettre en place des équipes d'intervention communes pour certaines parties d'une zone géographique où les marchandises dangereuses sont transportées).

qui constituerait une stratégie de communication efficace en cas d'urgence;

- l'absence de définition de ce qui constitue une déficience « majeure » par rapport à une déficience « mineure », même si, dans le cas d'une déficience majeure, la mesure à prendre est d'arrêter l'expédition;
- le peu de lignes directrices sur la façon d'évaluer les plans d'intervention d'urgence comportant des **ententes d'intervention conjointe**.

1.41 Nous avons examiné un échantillon représentatif de 49 dossiers dans lesquels les plans d'intervention d'urgence avaient reçu un agrément pour une période indéfinie, soit 5 à l'échelle nationale et 44 à l'échelle régionale. Les lignes directrices indiquent que le personnel doit recueillir et examiner les rapports d'inspection dans le cadre de tous les examens de plans d'intervention d'urgence régionaux. Cependant, les rapports d'inspection n'avaient été examinés dans aucun des examens. Nous avons relevé de nombreux exemples de lacunes dans les processus d'examen, d'approbation et de suivi ainsi que dans la documentation, notamment des cas où Transports Canada s'interrogeait sur le caractère approprié des plans d'intervention d'urgence, mais ne mettait pas en œuvre des procédures de suivi en temps opportun. Dans certains cas, aucun suivi n'a été réalisé. Transports Canada n'est pas en mesure, selon nous, de démontrer qu'il a fait preuve de diligence dans l'octroi des approbations.

La direction n'a pris aucune mesure pour répondre aux préoccupations de longue date concernant les pratiques d'inspection et d'examen des plans d'intervention d'urgence

1.42 En septembre 2006, le groupe d'audit interne de Transports Canada a présenté dans un rapport les résultats d'un audit des pratiques d'inspection concernant le transport des marchandises dangereuses. L'audit contenait un certain nombre d'observations et de recommandations visant à renforcer les pratiques de gestion de la Direction générale du transport des marchandises dangereuses. La haute direction a accepté les observations et les recommandations de l'audit et s'est engagée à apporter des changements avant avril 2008.

1.43 Depuis, selon l'information fournie par la Direction générale du transport des marchandises dangereuses, le Ministère a jugé qu'il avait mis en œuvre le plan de gestion élaboré pour donner suite aux recommandations et qu'il n'était pas nécessaire de continuer de mesurer les progrès accomplis par rapport aux recommandations.

1.44 Malgré cela, nous avons constaté que certaines des questions importantes relevées par Transports Canada dans son audit interne de 2006 n'étaient toujours pas résolues.

- Transports Canada n'a pas évalué le risque associé à un inventaire incomplet des organisations réglementées. Le Ministère a indiqué que ses bases de données actuelles comprenaient les organisations présentant le plus grand risque qui effectuent le transport de marchandises dangereuses, mais aucune évaluation n'a été réalisée pour appuyer cette affirmation.
- Le nombre de plans d'intervention d'urgence ayant reçu un agrément provisoire (453) est demeuré pratiquement inchangé depuis 2006, mais les retards associés à l'examen de ces plans ont augmenté.
- La Direction générale du transport des marchandises dangereuses s'est engagée à élaborer un cadre d'évaluation du risque pour justifier la sélection et l'inspection d'un emplacement. Ce cadre n'a pas encore été élaboré.
- L'audit interne de Transports Canada avait permis de relever des divergences dans l'approche des inspections, et le rapport d'audit présentait des recommandations pour l'établissement de nouvelles procédures pour les rapports, qui comporteraient des éléments comme la documentation de l'étendue des inspections et les méthodes de suivi. Le Ministère ne dispose toujours pas de lignes directrices claires sur la documentation de l'étendue des inspections ni sur les méthodes de suivi des cas de non-conformité.

1.45 Recommandation — Transports Canada devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action clair comprenant des mesures correctives précises à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit ainsi que des échéanciers qui régiront leur exécution. Plus particulièrement, le plan d'action devrait permettre de s'assurer de ce qui suit :

- un processus de planification national des inspections fondé sur le risque est élaboré et mis en œuvre;
- les activités de surveillance de la conformité et de suivi sont documentées de façon adéquate;
- les lacunes en matière de lignes directrices pour la surveillance de la conformité et les activités de suivi sont comblées;
- les rôles et les responsabilités quant à la surveillance de la conformité à la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* et à ses règlements sont précisés;

- un système de mesure du rendement qui permet au Ministère de faire rapport sur le taux de conformité réglementaire est mis en œuvre;
- les exigences concernant l'examen et l'agrément des plans d'intervention d'urgence sont clarifiées;
- des lignes directrices pour l'examen des plans d'intervention d'urgence sont établies;
- un plan et un échéancier pour achever l'examen des plans d'intervention d'urgence sont élaborés et mis en œuvre.

Le plan d'action devrait préciser quels membres du personnel sont responsables de chacun de ces éléments et prévoir les ressources nécessaires pour apporter les changements requis.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Transports Canada prendra les mesures suivantes pour répondre aux constatations de l'audit :

- Effectuer, d'ici janvier 2012, une évaluation des risques qui servira de fondement à l'échéancier des inspections qui devront être réalisées par le personnel de chaque bureau régional de Transports Canada. Les gestionnaires et les inspecteurs recevront une formation sur l'échéancier d'inspection fondé sur le risque avant la mise en œuvre de celui-ci en avril 2012.
- Renforcer les lignes directrices, les outils et les processus relatifs à la surveillance de la conformité et documenter les procédures de suivi d'ici juin 2012; offrir une formation aux gestionnaires et aux inspecteurs sur les nouvelles mesures de surveillance et procédures de suivi d'ici octobre 2012; afin de soutenir l'examen des activités d'inspection de Transports Canada, mettre en place un programme d'assurance de la qualité d'ici avril 2013.
- Clarifier et documenter les rôles et les responsabilités des divers groupes modaux du Ministère qui participent à l'inspection des marchandises dangereuses, dans un protocole d'entente mis à jour d'ici juin 2012.
- Mettre à jour et mettre en œuvre une stratégie de mesure du rendement pour le programme de transport des marchandises dangereuses d'ici décembre 2012. La stratégie visera à orienter les pratiques actuelles de collecte de données sur le taux de conformité réglementaire et soutiendra le processus de rapport sur le rendement.

- Examiner les politiques et les procédures du programme des plans d'intervention d'urgence à des fins d'approbation d'ici le 1^{er} juin 2012; élaborer des documents d'orientation améliorés pour le personnel d'ici le 31 décembre 2012; former le personnel et procéder à la mise en œuvre d'ici le 1^{er} avril 2013.

Office national de l'énergie

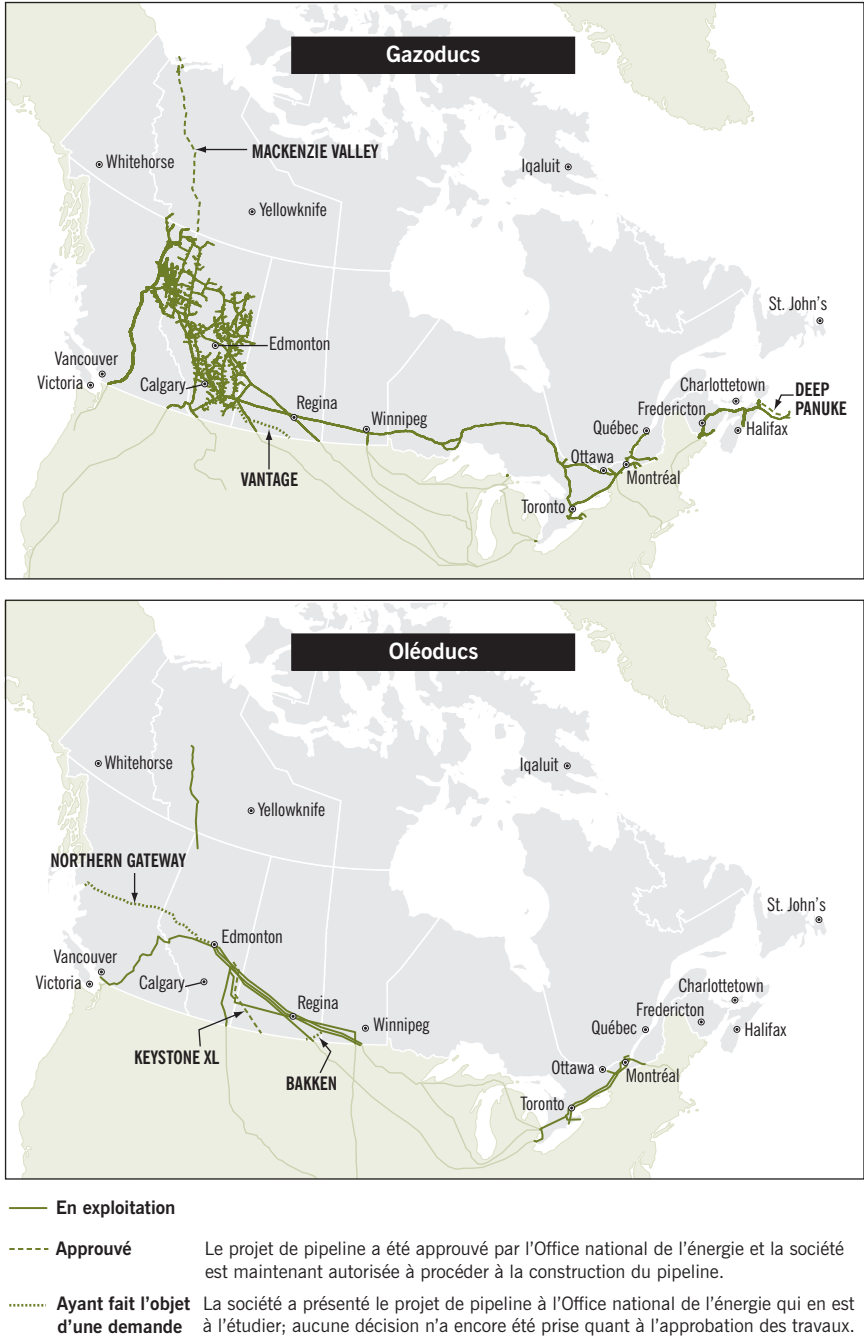
1.46 L'Office national de l'énergie est un organisme fédéral indépendant qui a été créé en 1959 pour promouvoir la sûreté et la sécurité, la protection de l'environnement et l'efficacité économique au chapitre de la réglementation des pipelines qui traversent des frontières provinciales, territoriales ou nationales. Les responsabilités de l'Office en matière de surveillance réglementaire couvrent l'ensemble du cycle de vie d'un pipeline (et de l'infrastructure connexe) ou d'une installation, y compris la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation. L'Office est un tribunal quasi judiciaire de compétence fédérale qui fonctionne comme un tribunal d'archives et relève du Parlement par l'entremise du ministre des Ressources naturelles.

1.47 L'Office régit environ 71 000 kilomètres d'oléoducs et de gazoducs, qui passent à proximité de grandes collectivités canadiennes ou les traversent. Parmi les projets de grands gazoducs qui ont récemment été approuvés figurent le pipeline de la vallée du Mackenzie et le pipeline Deep Panuke, tandis que le projet du pipeline Vantage n'a pas encore été approuvé. Le pipeline Keystone XL constitue un projet de grand oléoduc récemment approuvé (au Canada seulement); les autres projets de grands oléoducs qui ont été présentés, mais qui n'ont pas encore été approuvés, comprennent le pipeline Northern Gateway et le pipeline Bakken (voir la pièce 1.3). À mesure que des projets de pipelines seront approuvés et mis en œuvre, les responsabilités de l'Office national de l'énergie en matière de surveillance réglementaire augmenteront.

1.48 Ces pipelines, situés dans des régions rurales et urbaines et traversant différents types de terrains, doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un entretien continu pour s'assurer que leur exploitation demeure conforme à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements ainsi qu'aux normes établies, comme la norme sur les réseaux de canalisations de pétrole et de gaz de l'Association canadienne de normalisation. Des incidents liés à des pipelines, comme des fuites de gaz et des rejets de pétrole, se sont produits dans tout le Canada (voir la pièce 1.4). L'âge de ces pipelines varie grandement; certains pipelines sont de construction récente, alors que dans d'autres cas leur aménagement remonte aux années 1950 (voir la pièce 1.5).

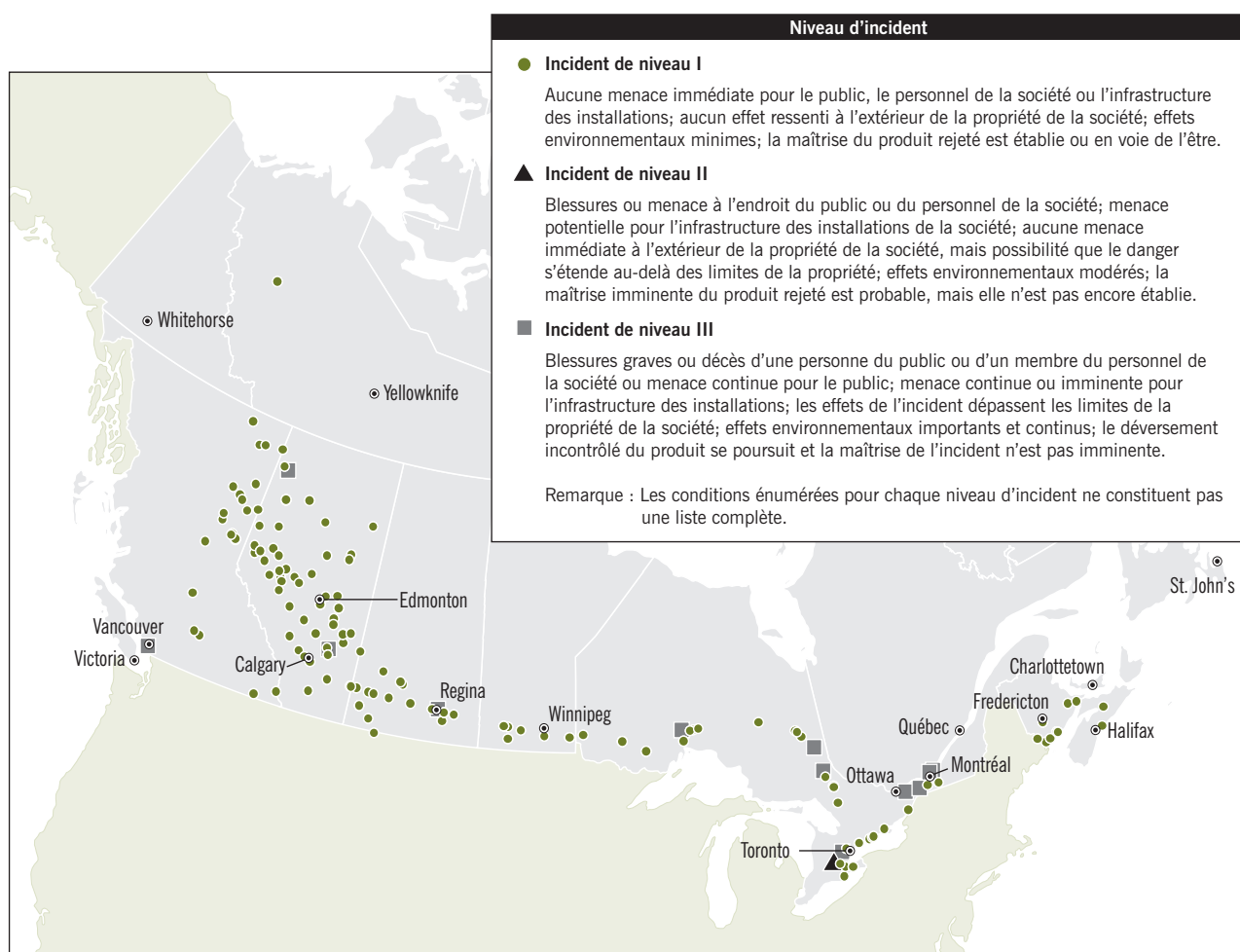
1.49 L'Office national de l'énergie est chargé d'appliquer la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ses règlements, dont le *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* et le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les usines de traitement*. La *Loi* et ses règlements définissent

Pièce 1.3 Gazoducs et oléoducs en exploitation, approuvés et ayant fait l'objet d'une demande, dont l'Office national de l'énergie assure la surveillance

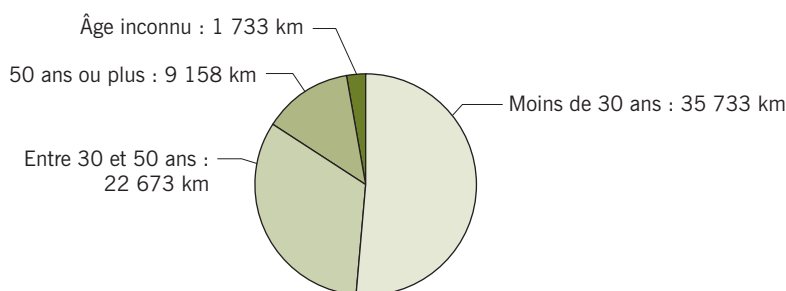


les obligations des sociétés de pipeline réglementées, et la *Loi* confère à l'Office des responsabilités en matière d'application et de surveillance. Selon l'Office, son rôle est de promouvoir la sûreté et la sécurité, la protection de l'environnement et l'efficacité économique au chapitre de la réglementation des pipelines, de la mise en valeur des ressources énergétiques et du commerce. Dans le cadre de la réalisation de ces objectifs, l'Office indique qu'il prend des mesures proactives pour définir clairement ses attentes, par des règlements et d'autres moyens, et tenir les sociétés réglementées responsables de leurs actes qui touchent la sécurité du public et l'environnement. Pour l'exercice 2011-2012, l'Office indique qu'il dispose d'un budget d'environ 7,3 millions de dollars et d'un personnel de 63 employés pour effectuer ses activités de surveillance de la conformité, comme les inspections et les audits.

Pièce 1.4 Localisation des incidents liés à des pipelines régis par l'Office national de l'énergie, de janvier 2009 à mars 2011



Source : Adapté de données de l'Office national de l'énergie

Pièce 1.5 Âge des pipelines régis par l'Office national de l'énergie, en juillet 2011

Remarque : Ce graphique ne comprend que les kilomètres de pipelines en exploitation et de pipelines approuvés; il ne tient pas compte des kilomètres de pipelines classés comme désactivés, en processus de désactivation ou hors service.

Source : Adapté de données de l'Office national de l'énergie

1.50 Dans le cadre de notre audit, nous avons vérifié si l'Office national de l'énergie s'était acquitté de manière appropriée des tâches suivantes :

- mener des activités de surveillance de la conformité d'une manière qui lui permettrait de déterminer si les sociétés réglementées se conforment à la législation, aux normes établies et à ses attentes;
- examiner les manuels de mesures d'urgence des sociétés réglementées;
- concevoir et mettre en œuvre une approche fondée sur le risque dans le cadre de sa surveillance des sociétés réglementées.

1.51 Notre recommandation à l'intention de l'Office national de l'énergie en ce qui concerne la surveillance de la conformité et les manuels de mesures d'urgence se trouve à la fin de la présente section, au paragraphe 1.78.

L'Office n'effectue pas toujours le suivi des déficiences relevées

1.52 Nous avons examiné les activités de surveillance de la conformité de l'Office, telles que les inspections et les audits, pour la période allant de 2007 à 2010. Nous avons vérifié si l'Office avait effectué une surveillance des sociétés réglementées d'une manière qui lui permettrait de déterminer si celles-ci respectaient les exigences relatives au transport des produits dangereux par pipeline, conformément aux lois, aux normes établies et à ses attentes.

1.53 En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, il incombe à l'Office de promouvoir la sécurité et la sûreté des pipelines, en assurant

notamment la protection de l'environnement. L'Office peut également élaborer des règlements régissant la conception, la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation d'un pipeline.

1.54 Les activités de surveillance de la conformité constituent un élément d'importance capitale pour veiller à ce que les installations réglementées associées aux pipelines soient sûres, sécuritaires et conçues et exploitées de façon à promouvoir la sécurité des Canadiens et à protéger l'environnement. Par exemple, les règlements établis en vertu de la *Loi* exigent que les sociétés réglementées aient mis en place un programme de gestion de l'intégrité des pipelines pour assurer l'évaluation périodique de l'intégrité structurale des pipelines, orienter les activités d'entretien périodique et favoriser la prévention des déversements ou des rejets. La vérification de la conformité des sociétés réglementées comporte des activités telles que des inspections, des audits des systèmes et des programmes de gestion, des réunions relatives à la conformité et l'évaluation des exercices d'intervention en cas d'urgence réalisés par les sociétés.

1.55 Nous avons sélectionné un échantillon représentatif de 56 activités de surveillance de la conformité que l'Office a menées entre 2007 et 2010 et nous avons examiné si le personnel de l'Office s'était acquitté de ses responsabilités conformément aux dispositions législatives et aux normes établies. (Voir la pièce 1.6 pour connaître les résultats de notre examen de cet échantillon.) Ces activités ont été planifiées par l'Office, en fonction de son approche fondée sur le risque. Celle-ci priorise des activités de surveillance de la conformité que l'Office entend mener (voir le paragraphe 1.73). Nous avons également vérifié si l'Office fournissait des lignes directrices adéquates au personnel pour veiller à ce que les sociétés réglementées se conforment aux règlements et aux normes.

1.56 Annulation d'activités de surveillance de la conformité — Nous avons remarqué que, des 56 activités de surveillance de la conformité visant des secteurs d'opération des sociétés jugés à risque élevé qui avaient été planifiées et que nous avons sélectionnées à des fins d'examen, 11 (20 %) avaient été ultérieurement annulées par l'Office (voir la pièce 1.6). Une justification était fournie pour l'annulation dans seulement sept des onze cas. En ce qui concerne les quatre autres cas, rien n'indiquait que les activités planifiées seraient reprises ou que les sociétés en question seraient visées par une autre activité de surveillance de la conformité, et ce, malgré le fait que ces secteurs d'opération des sociétés avaient été jugés à risque élevé par l'Office dans le cadre de son processus d'établissement des priorités en ce qui a trait aux risques.

1.57 Information concernant la nature et l'étendue des examens —

En ce qui concerne les 45 activités planifiées de surveillance de la conformité qui n'avaient pas été annulées, nous avons constaté que les dossiers de 6 d'entre elles (13 %) ne contenaient pas de documents clés au sujet de la nature et des résultats de l'activité et, par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si ces activités avaient été menées à terme ou si elles avaient permis de relever des lacunes ou des déficiences (voir la pièce 1.6).



Dégagement d'un pipeline aux fins d'une inspection de l'intégrité

Photo : Office national de l'énergie

1.58 Suivi nécessaire concernant les lacunes et les déficiences —

Nous avons remarqué que 29 des 45 activités de surveillance de la conformité (64 %) avaient permis de relever de multiples lacunes et déficiences en ce qui concerne les systèmes et les processus des sociétés réglementées visant à assurer la sécurité, l'intégrité des pipelines et la protection de l'environnement (voir la pièce 1.6). Fait préoccupant, dans 27 de ces 29 cas (93 %), nous n'avons trouvé aucun élément prouvant que l'Office avait effectué un suivi auprès des sociétés pour déterminer si les lacunes et les déficiences avaient été corrigées. Par conséquent, nous sommes arrivés à la conclusion que l'Office n'avait pas exercé une fonction clé de la surveillance réglementaire : s'assurer que les faiblesses relevées ont été corrigées par les sociétés réglementées. Il est essentiel pour l'Office de documenter la nature et la portée des activités de surveillance de la conformité qu'il réalise pour établir qu'il s'est acquitté de ses responsabilités réglementaires. Le fait de ne pas documenter adéquatement les résultats des activités de surveillance

Pièce 1.6 L'Office national de l'énergie n'a pas effectué de suivi relativement aux déficiences relevées dans le cadre de ses activités de surveillance de la conformité

Nombre d'activités de surveillance de la conformité examinées*	56
• Activités qui ont été annulées	11
• Activités n'ayant relevé aucune lacune ni déficience	10
• Activités pour lesquelles il manquait des documents clés Nous n'avons donc pas été en mesure de déterminer si ces activités avaient été menées à terme ou si elles avaient permis de relever des lacunes ou des déficiences.	6
• Activités ayant permis de relever des lacunes ou des déficiences Dans 27 de ces 29 cas, il n'y avait aucune indication qu'un suivi avait été réalisé pour vérifier si les lacunes ou déficiences avaient été corrigées.	29

*Échantillon représentatif sélectionné à partir d'un ensemble de 253 activités menées entre 2007 et 2010 pour les secteurs de programme et les activités de surveillance de la conformité que nous avons examinés.

de la conformité et la surveillance des mesures prises par les sociétés rend extrêmement difficile pour le personnel d'effectuer le suivi de ces activités, ce qui est particulièrement important lorsque le taux de roulement des employés est élevé.

1.59 Lignes directrices pour la réalisation des activités de surveillance de la conformité — En plus de la faiblesse relevée dans les procédures de suivi, nous avons également observé des faiblesses dans les lignes directrices visant la façon de mener les activités de surveillance de la conformité. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les lignes directrices destinées au personnel de l'Office chargé des activités de surveillance de la conformité n'étaient pas claires en ce qui concerne un certain nombre de secteurs clés. Plus particulièrement, nous avons constaté que les lignes directrices comportaient des lacunes en ce qui concerne :

- la détermination des procédures de suivi qui devraient être entreprises et documentées lorsqu'une lacune ou une déficience est relevée dans le cadre de chaque type d'activité de surveillance de la conformité;
- la façon de vérifier si les mesures correctives prescrites aux sociétés ont bel et bien été mises en œuvre, ou si elles l'ont été en temps opportun;
- la façon de déterminer si une lacune relevée constitue une déficience majeure ou mineure;
- le moment de faire approuver ou de faire examiner par un supérieur les résultats d'une activité de surveillance de la conformité et la personne qui doit donner l'approbation ou effectuer l'examen.

Étant donné les lignes directrices insuffisantes et les instructions manquant de clarté en ce qui concerne les mesures que le personnel de l'Office devrait prendre lorsqu'il relève une lacune ou une déficience, il est difficile pour l'Office de veiller à ce que toutes les sociétés réglementées soient traitées de façon uniforme.

Le processus de révision des manuels de mesures d'urgence est déficient

1.60 Conformément à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements, les sociétés réglementées sont tenues de soumettre à l'Office des manuels de mesures d'urgence ainsi que toute mise à jour subséquente de ces manuels pour tous les pipelines qu'elles exploitent. Dans une lettre datée de 2002 envoyée aux sociétés réglementées, l'Office décrivait ses attentes relativement au contenu des manuels :

ceux-ci doivent, pour le moins, inclure des renseignements sur 22 sujets, y compris les zones environnementales qui nécessitent une attention ou une protection particulière, la description et l'emplacement du matériel d'intervention d'urgence et les listes des personnes vivant dans les zones visées par les plans d'urgence.

1.61 La *Loi* permet à l'Office d'examiner et d'évaluer les plans, les procédures et les pratiques d'intervention en cas d'urgence des sociétés. Ceci permet de déterminer le caractère approprié et l'efficacité du programme de préparation et d'intervention en cas d'urgence de chaque société, qui comprend les manuels de mesures d'urgence. À la suite d'une évaluation des manuels, si le personnel de l'Office relève des lacunes et des déficiences par rapport aux attentes de l'Office, il doit informer la société de pipeline des lacunes et des déficiences et peut exiger que des corrections soient apportées aux manuels. Le personnel doit ensuite consigner les mesures que doit prendre la société pour corriger les manuels et veiller à ce que ceux-ci soient mis à jour en conséquence.

1.62 Il est essentiel qu'un examen approfondi des manuels soumis soit réalisé en temps opportun afin de veiller à ce que, dans l'éventualité d'un incident ou d'une situation d'urgence (comme une explosion de gazoduc ou une fuite d'oléoduc), on dispose d'un plan d'intervention établi et efficace pouvant être mis en œuvre immédiatement pour aider à atténuer les conséquences de l'incident ou de la situation d'urgence.

1.63 Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les procédures adoptées par l'Office national de l'énergie pour examiner et évaluer, conformément à la loi, aux normes et aux lignes directrices, les manuels de mesures d'urgence des sociétés réglementées. Pour ce faire, nous avons vérifié si l'Office avait :

- reçu l'ensemble des manuels de mesures d'urgence et des mises à jour requis;
- examiné tous les manuels reçus;
- informé la société réglementée de toute déficience relevée au cours de son examen des manuels;
- évalué si les déficiences relevées avaient été corrigées dans les manuels.

1.64 Proportion de manuels de mesures d'urgence examinés — Selon ses dossiers, l'Office exige la préparation de manuels de mesures d'urgence pour 83 sociétés réglementées. Nous avons constaté que, sur ces 83 sociétés, l'Office avait réalisé un examen des manuels pour



Emprise de pipeline durant la construction de celui-ci

Photo : Office national de l'énergie

seulement 51 sociétés (61 %). Le temps moyen nécessaire pour l'examen des manuels était de près de trois ans après leur soumission à l'Office; par ailleurs, il avait fallu 5 ans ou plus pour examiner 16 manuels provenant de 9 sociétés.

1.65 Les manuels de mesures d'urgence des 32 sociétés réglementées restantes (39 %) n'avaient pas encore été examinés. La période moyenne au cours de laquelle les manuels de ces sociétés sont restés sans examen de l'Office est de plus de trois ans et demi, et 18 manuels de 12 sociétés attendent d'être examinés depuis 4 ans ou plus.

1.66 L'examen d'un manuel de mesures d'urgence par l'Office se fait habituellement en une journée ou moins, et consiste à comparer le contenu du manuel avec une liste de vérification des éléments requis. Il s'agit cependant d'un examen superficiel visant à vérifier la présence ou l'absence d'information, qui ne permet pas d'évaluer la validité ou l'exactitude de l'information que contient le manuel.

1.67 Nous avons sélectionné un échantillon représentatif de 30 sociétés parmi les 51 sociétés dont les manuels avaient été examinés par l'Office. Nous avons vérifié les examens des manuels de ces sociétés qu'a réalisés l'Office pour déterminer s'ils étaient conformes aux lignes directrices établies par l'Office, et si celui-ci avait informé les sociétés réglementées de toute déficience relevée. Nous avons également vérifié si l'Office avait effectué un suivi pour s'assurer que les sociétés réglementées avaient corrigé les déficiences.

1.68 Nous avons observé que l'Office avait relevé des déficiences dans tous les manuels de mesures d'urgence que nous avons examinés. Les déficiences relevées comprenaient notamment les suivantes :

- aucun recensement des dangers posés par l'exploitation des installations;
- aucune évaluation des risques associés aux dangers recensés;
- aucune liste des résidents dans une zone d'accident potentiel;
- aucune carte des résidences ni des chemins d'évacuation avoisinants;
- aucune description du matériel d'intervention en cas d'urgence ni de son emplacement;
- aucune description des zones écologiquement vulnérables pouvant être touchées par un incident;
- aucune explication des rôles des gouvernements en ce qui a trait à l'intervention en cas d'urgence.

1.69 Même si chacun des 30 manuels examinés présentait des déficiences, seuls 3 des 30 dossiers (10 %) contenaient des preuves indiquant que les sociétés réglementées avaient été informées des déficiences relevées. En outre, un seul dossier parmi les 30 contenait des preuves indiquant que l'Office avait vérifié si les déficiences constatées avaient été corrigées.

1.70 Formation du personnel et lignes directrices pour la réalisation des examens — Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné la formation officielle et les lignes directrices fournies au personnel de l'Office chargé d'examiner les manuels de mesures d'urgence. Une formation et des lignes directrices sont essentielles pour veiller à ce que le personnel comprenne ce qu'on attend de lui et connaisse les étapes à suivre pour bien examiner les manuels de mesures d'urgence.

1.71 Nous avons constaté que la formation offerte aux employés chargés d'examiner les manuels se limitait à leur fournir une liste d'éléments à vérifier au cours de l'examen. À cet égard, nous avons remarqué que la liste de vérification contenait peu d'instructions et peu d'explications ou de directives relativement à chaque élément devant être examiné.

1.72 Au cours de l'audit, l'Office a révisé le processus d'examen et a préparé une nouvelle liste de vérification qui comprend des lignes directrices additionnelles destinées aux employés chargés de l'examen des manuels. L'Office a indiqué que le processus d'examen révisé inclura la vérification de certains renseignements essentiels : les employés devront, par exemple, s'assurer que le numéro à composer en cas d'urgence est valide et que l'ensemble des installations d'une société sont énumérées dans son manuel de mesures d'urgence. Cependant, l'Office a ajouté que les renseignements essentiels ne seront pas tous vérifiés lorsqu'une société soumet pour la première fois un manuel de mesures d'urgence, ou une mise à jour de ce manuel. Les sociétés devant faire l'objet d'un examen plus approfondi, notamment dans le cadre d'un audit du système de gestion des urgences, seraient choisies selon la méthode de surveillance fondée sur le risque de l'Office.

L'Office a conçu une approche fiable de surveillance fondée sur le risque, mais il est nécessaire d'en améliorer l'application

1.73 Nous avons vérifié si l'Office avait conçu une approche fondée sur le risque comme partie intégrante de son système de surveillance, qui lui permettra de déterminer si les sociétés réglementées respectent les exigences liées au transport des produits dangereux conformément aux dispositions législatives et aux normes établies. Nous avons

également examiné l'application de l'approche fondée sur le risque dans l'échantillon des activités de surveillance de la conformité et des examens des manuels de mesures d'urgence réalisés par l'Office.

1.74 Nous avons constaté que, dans l'ensemble, l'approche fondée sur le risque conçue par l'Office pour vérifier si les sociétés réglementées se conforment à la réglementation, aux normes établies et aux attentes de l'Office est fiable. Chaque année, l'Office évalue les sociétés réglementées par niveau de risque dans six secteurs : la sécurité, la sûreté, l'environnement, l'intégrité des pipelines, la prévention des dommages et la gestion des urgences. Les évaluations des risques liées à chaque secteur et à chaque société sont examinées, puis un plan global fondé sur le risque est préparé en vue des activités de surveillance de la conformité de l'année à venir. L'Office procède par ordre de priorité pour affecter les ressources disponibles aux activités de surveillance de la conformité, concentrant ses efforts sur les sociétés qui nécessitent un degré élevé de surveillance de la conformité réglementaire (le premier tiers des sociétés selon l'ordre de priorité en fonction du risque).

1.75 Toutefois, il est nécessaire d'apporter certaines améliorations à la mise en œuvre de l'approche fondée sur le risque. En particulier, l'exactitude et la validité des cotes de risque attribuées aux sociétés sont affectées par plusieurs facteurs.

- L'examen superficiel des manuels de mesures d'urgence des sociétés ne fournit pas une évaluation précise du niveau de risque des sociétés pour cet aspect de la préparation aux urgences (voir le paragraphe 1.66). De plus, l'Office n'a pas examiné les manuels de mesures d'urgence de 39 % des sociétés réglementées (voir le paragraphe 1.65), ce qui signifie que l'information permettant d'évaluer le niveau de risque de ces sociétés est manquante.
- Dans les cas où un examen des manuels de mesures d'urgence a été effectué, l'Office a, dans une large mesure, omis de faire un suivi pour vérifier si les déficiences relevées avaient été corrigées (voir le paragraphe 1.69). Par conséquent, l'Office ne dispose pas de cette information importante qui pourrait influencer sur l'évaluation du niveau de risque de la société.
- Une documentation incomplète d'autres activités de surveillance de la conformité et l'absence de suivi permettant de confirmer que les déficiences relevées ont été corrigées (voir les paragraphes 1.55 à 1.58 et la pièce 1.6) indiquent que l'Office n'a pas toute l'information nécessaire à partir de laquelle il peut évaluer le niveau de risque d'une société.

1.76 De plus, l'Office a effectué peu d'analyses pour déterminer si son approche fondée sur le risque donne lieu à des activités de surveillance de la conformité dont le type, le nombre et la fréquence sont adéquats pour garantir que l'Office assure un niveau minimum de surveillance réglementaire. Par exemple, dans sa lettre de 2002 donnant des instructions aux sociétés réglementées (voir le paragraphe 1.60), l'Office faisait remarquer que chaque société devrait, au moins une fois tous les trois ans, effectuer un exercice d'urgence de grande envergure auquel participeraient tous les organismes avec lesquels la société aurait à interagir en cas d'urgence, y compris l'Office. En tenant compte du fait qu'il y a 83 sociétés réglementées, cela voudrait dire qu'on procéderait en moyenne à 27 exercices d'urgence de grande envergure chaque année. De 2007 à 2011, les dossiers de l'Office indiquent que celui-ci n'a évalué au total que neuf exercices de grande envergure. Il est possible qu'une approche fondée sur le risque n'exige pas que l'Office évalue tous les exercices d'urgence de grande envergure chaque année, mais il est nécessaire pour l'Office d'analyser son approche fondée sur le risque pour déterminer s'il procède à des activités de surveillance de la conformité dont le type et le nombre sont appropriés pour garantir un niveau de surveillance adéquat.

1.77 En dernier lieu, le caractère insuffisant des lignes directrices destinées au personnel qui visent certaines activités de surveillance de la conformité influe sur l'approche fondée sur le risque. Par exemple, pour les cas où une lacune ou une déficience est relevée dans le cadre d'un audit, on ne donne que peu de directives quant à la façon de déterminer s'il s'agit d'une lacune ou déficience majeure ou mineure, ce qui complique l'attribution d'un niveau de risque précis. Peu de directives sont également fournies pour aider le personnel à établir les délais à accorder aux sociétés pour leur permettre de corriger les lacunes et les déficiences relevées. Par conséquent, si rien n'est fait pour résoudre certaines déficiences pendant plusieurs années, le niveau de risque associé à une société pourrait demeurer élevé. L'Office n'a pas non plus déterminé ses niveaux de tolérance pour les risques résultant des éléments qui ne sont pas inclus dans son plan de surveillance de la conformité ou découlant de l'annulation d'activités de surveillance de la conformité planifiées. Par exemple, si l'Office n'effectue des activités de surveillance de la conformité que pour la première tranche de 33 % des éléments prioritaires classés selon les risques, il se pourrait que les systèmes de gestion de certaines sociétés présentant des risques importants ne soient jamais examinés.

1.78 Recommandation — L'Office national de l'énergie devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action clair comprenant des mesures correctives précises à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit ainsi que des échéanciers qui régiront leur exécution. Plus particulièrement, le plan d'action devrait permettre de s'assurer de ce qui suit :

- des lignes directrices améliorées visant à aider le personnel à réaliser ses activités de surveillance de la conformité (y compris l'examen des manuels de mesures d'urgence) sont élaborées et mises en œuvre;
- les activités de surveillance de la conformité sont documentées de façon appropriée de manière à mettre en évidence que le principe de diligence raisonnable a été suivi;
- le suivi des lacunes et des déficiences relevées, visant à vérifier si les sociétés réglementées ont mis en œuvre des mesures correctives, est effectué et documenté en temps opportun;
- tous les manuels de mesures d'urgence des sociétés et leurs mises à jour sont vérifiés pour s'assurer qu'ils contiennent les renseignements essentiels requis et que ces renseignements sont adéquats, et les résultats de cet examen servent à mettre à jour le profil de risque des sociétés;
- l'évaluation de la cote de risque d'une société est fondée sur des données exactes et suffisantes.

Le plan d'action devrait préciser quels membres du personnel sont responsables de chacun de ces éléments et prévoir les ressources nécessaires pour apporter les changements requis.

Réponse de l'Office — Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie établira et mettra en œuvre un plan d'action clair pour donner suite aux constatations de l'audit.

L'Office préconise l'amélioration continue et a renforcé son processus de surveillance de la conformité au cours de l'exercice 2010-2011 pour exiger une justification et des approbations de niveau supérieur avant d'annuler une activité de surveillance de la conformité. De plus, le processus d'examen des exercices d'urgence et des manuels de mesures d'urgence exige maintenant un suivi et des documents à l'appui indiquant les lacunes et les déficiences relevées. Le processus d'exercice d'urgence requiert également un examen et l'approbation par un supérieur de tous les rapports.

L'Office s'emploie également à améliorer le processus de révision des manuels de mesures d'urgence des sociétés et, d'ici janvier 2012, évaluera l'exhaustivité des renseignements essentiels qu'ils contiennent. D'ici mars 2012, l'Office assurera un suivi, documentera les cas où des renseignements essentiels sont manquants et traitera les lacunes et les déficiences.

D'ici avril 2012, l'Office renforcera son processus de surveillance de la conformité pour veiller à ce que des mesures de suivi soient prises en temps opportun pour traiter les lacunes et les déficiences, et qu'elles soient documentées de manière appropriée. L'Office élaborera des critères pour établir une distinction entre les déficiences majeures et mineures. Des critères relatifs à l'examen et aux approbations des activités de surveillance de la conformité par des supérieurs seront également élaborés. Une formation sera dispensée aux employés sur l'ensemble des processus actualisés.

Enfin, d'ici avril 2012, l'Office entend améliorer sa planification fondée sur le risque en créant un processus d'évaluation de l'efficacité de son modèle de risque.

Conclusion

Transports Canada

1.79 Transports Canada n'a pas élaboré ni mis en œuvre les pratiques de gestion nécessaires pour surveiller de manière efficace la conformité réglementaire à la *Loi de 1992 sur le transport des matières dangereuses*. Parmi les principaux éléments manquants, mentionnons un plan national d'inspection réglementaire fondé sur le risque et les lignes directrices nécessaires destinées aux inspecteurs. Dans de nombreux cas, la nature et l'étendue des inspections ne sont pas documentées. Nous avons remarqué que peu d'éléments indiquaient que le Ministère avait effectué un suivi en ce qui concerne les cas de non-conformité relevés pour s'assurer que les organisations réglementées transportant des marchandises dangereuses avaient corrigé les problèmes relevés.

1.80 Transports Canada ne procède pas de façon adéquate à l'examen et à l'agrément des plans d'intervention d'urgence soumis par les organisations réglementées. Près de la moitié des plans soumis par les organisations n'ont reçu qu'un agrément provisoire. De nombreuses organisations qui font le transport de marchandises dangereuses ont été exploitées pendant plus de cinq ans, et, pour certaines d'entre elles, pendant plus de dix ans, alors qu'elles n'avaient reçu qu'un agrément provisoire.

1.81 Certains des problèmes soulevés dans le présent rapport ne sont pas nouveaux. Un audit interne du Ministère réalisé en 2006 avait en effet permis de relever des problèmes semblables. Cinq ans plus tard, le Ministère n'a toujours pas résolu les faiblesses relevées dans ses pratiques de gestion.

Office national de l'énergie

1.82 L'Office national de l'énergie a élaboré un système fiable de surveillance fondé sur le risque, qu'il utilise pour déterminer si les sociétés réglementées satisfont aux exigences en matière de transport par pipeline de pétrole, de gaz et d'autres produits dangereux. Il est toutefois nécessaire d'améliorer la mise en œuvre de l'approche fondée sur le risque pour obtenir une évaluation plus précise et pouvoir mieux prioriser les risques associés aux sociétés réglementées.

1.83 Bien que le processus de surveillance de la conformité de l'Office permette de relever des déficiences dans les pratiques des sociétés réglementées, très peu d'éléments dans les dossiers que nous avons examinés indiquent que l'Office prend des mesures pour veiller à ce que les déficiences relevées soient corrigées.

1.84 L'Office national de l'énergie n'a pas surveillé de façon appropriée si les sociétés réglementées avaient préparé des manuels de mesures d'urgence conformément aux dispositions législatives et aux normes établies, ainsi qu'à ses attentes. En effet, les manuels de mesures d'urgence de 39 % des sociétés n'ont pas encore été examinés. Pour ce qui est des manuels qui ont été examinés, nous avons constaté que, dans presque tous les cas où on avait relevé des déficiences, les sociétés réglementées n'en avaient pas été informées et que l'Office s'était assuré que les déficiences avaient été corrigées dans un cas seulement. Nous avons conclu que la surveillance de l'Office touchant les manuels de mesures d'urgence des sociétés est déficiente.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si Transports Canada et l'Office national de l'énergie ont conçu et mis en œuvre des systèmes de surveillance fondés sur le risque qui permettent de vérifier que les organisations réglementées transportent les produits dangereux conformément aux lois et aux normes établies, et s'ils ont conçu et mis en œuvre des pratiques et des procédures qui permettent de vérifier que les organisations réglementées ont préparé des plans d'intervention d'urgence conformément aux lois et aux normes établies.

L'objectif de l'audit comportait donc deux sous-objectifs, à savoir :

- déterminer si Transports Canada et l'Office national de l'énergie ont conçu et mis en œuvre un système de surveillance fondé sur le risque visant à déterminer si les entités réglementées respectent les exigences en matière de transport de produits dangereux, conformément aux lois et aux normes établies;
- déterminer si Transports Canada et l'Office national de l'énergie ont mis en œuvre des pratiques et des procédures visant à vérifier que les entités réglementées ont élaboré des plans d'intervention d'urgence en cas de rejet de produits dangereux, conformément aux lois et aux normes établies.

Étendue et méthode

Pour chacun des sous-objectifs, l'audit a consisté à mener des entrevues avec des fonctionnaires occupant des postes clés et à examiner les politiques et les procédures ministérielles visant le transport des produits dangereux et l'examen ou l'agrément des plans d'intervention d'urgence. Les entrevues avec les fonctionnaires, de même que notre examen des politiques et des procédures, nous ont permis de comprendre les pratiques mises en œuvre par Transports Canada et l'Office national de l'énergie pour déterminer si les organisations réglementées respectaient les exigences en matière de transport de produits dangereux, conformément aux lois et aux normes établies. Une méthode semblable a servi à cerner les mécanismes adoptés par le Ministère et l'Office pour déterminer si les sociétés réglementées avaient rédigé des plans d'intervention d'urgence, conformément aux lois et aux normes établies.

En ce qui concerne nos travaux à Transports Canada, l'audit a consisté à examiner un échantillon aléatoire de dossiers portant sur des inspections de conformité de nature générale (tirés d'une population de 3 551 emplacements inspectés), des inspections ferroviaires (tirés d'une population de 495) et des approbations de plans d'intervention d'urgence. Nous voulions ainsi déterminer si le système de surveillance était adéquat pour permettre à Transports Canada de savoir si les produits dangereux étaient transportés conformément aux lois et aux normes établies.

En ce qui concerne nos travaux à l'Office national de l'énergie, l'audit a consisté à examiner un échantillon aléatoire d'activités de surveillance de la conformité menées par l'Office dans le but de déterminer si les sociétés réglementées respectaient les dispositions législatives et les normes établies. Nous avons sélectionné l'échantillon parmi une population de 253 activités de surveillance de la conformité menées entre 2007 et 2010 dans trois secteurs de programme : gestion de l'intégrité, gestion de la sécurité et gestion de la prévention des dommages. L'audit comportait également l'examen d'un échantillon aléatoire de manuels de mesures d'urgence en vue de déterminer si l'Office s'était assuré que les manuels soumis par les sociétés réglementées étaient conformes aux dispositions législatives et aux normes établies. Nous n'avons pas procédé à un audit des processus de l'Office national de l'énergie relativement aux demandes ou aux approbations visant les pipelines.

Dans les cas où un échantillon représentatif a été utilisé, la taille de l'échantillon était suffisante pour tirer une conclusion sur la population échantillonnée, avec un degré de confiance de 90 % et une marge d'erreur de 10 %.

Critères

Pour déterminer si Transports Canada a conçu et mis en œuvre un système de surveillance fondé sur le risque visant à déterminer si les organisations réglementées respectent les exigences en matière de transport de produits dangereux, conformément aux lois et aux normes établies, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Transports Canada a conçu un système de surveillance fondé sur le risque qui lui permet de déterminer si les organisations réglementées se conforment aux lois et aux normes établies.	• <i>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses</i> • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010
Transports Canada mène ses activités de surveillance de façon conforme au système élaboré.	• <i>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses</i> • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010
Transports Canada connaît le degré de conformité et a mis en œuvre des procédures visant le suivi des cas de non-conformité et l'amélioration de la conformité.	• <i>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i>, 2009

Pour déterminer si Transports Canada a mis en œuvre des pratiques et des procédures visant à vérifier que les organisations réglementées ont élaboré des plans d'intervention d'urgence en cas de rejet de produits dangereux, conformément aux lois et aux normes établies, et qu'elles disposent de plans d'intervention d'urgence approuvés que Transports Canada juge conformes à la Loi, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
Transports Canada a défini les exigences auxquelles les organisations réglementées doivent se conformer pour la préparation de leurs plans d'intervention d'urgence et a mis au point une approche de surveillance fondée sur le risque pour établir les priorités quant à l'examen des plans d'intervention d'urgence.	• <i>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses</i> • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA-Z731-F03 (confirmée 2009) – <i>Planification des mesures et interventions d'urgence</i>, 2003 • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA-Q850-F97 (confirmée 2009) – <i>Gestion du risque : Lignes directrices à l'intention des décideurs</i>, 1997
Transports Canada évalue et agréé les plans d'intervention d'urgence élaborés par les organisations conformément à ses procédures d'examen.	• <i>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses</i> • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA-Z731-F03 (confirmée 2009) – <i>Planification des mesures et interventions d'urgence</i>, 2003 • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA-Q850-F97 (confirmée 2009) – <i>Gestion du risque : Lignes directrices à l'intention des décideurs</i>, 1997
Transports Canada connaît le degré d'adéquation des plans d'intervention d'urgence et a mis en œuvre des procédures de suivi visant les déficiences relevées pendant l'examen des plans d'intervention d'urgence.	• <i>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i>, 2009

Pour déterminer si l'Office national de l'énergie a conçu et mis en œuvre un système de surveillance fondé sur le risque visant à déterminer si les sociétés réglementées respectent les exigences en matière de transport de produits dangereux, conformément aux lois et aux normes établies, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
L'Office national de l'énergie a conçu un système de surveillance fondé sur le risque qui lui permet de déterminer si les sociétés réglementées se conforment aux dispositions législatives et aux normes établies.	• Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i>, 2009 • Office national de l'énergie, document sur la gestion intégrée du risque et le profil de risque organisationnel, 2010 • <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> • <i>Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres</i>
L'Office national de l'énergie mène ses activités de surveillance de façon conforme au système élaboré.	• Office national de l'énergie, procédures d'application • Office national de l'énergie, procédures d'inspection • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i>, 2009

L'Office national de l'énergie a mis en œuvre des procédures de suivi visant les cas de non-conformité et l'amélioration de la conformité.	• <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i>, 2009 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Élaboration et utilisation des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats</i>, 2005
Pour déterminer si l'Office national de l'énergie a mis en œuvre des pratiques et des procédures visant à vérifier que les sociétés réglementées ont élaboré des plans d'intervention d'urgence en cas de rejet de produits dangereux, conformément aux lois et aux normes établies, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
L'Office national de l'énergie a défini les exigences auxquelles les sociétés réglementées doivent se conformer pour la préparation de leurs manuels de mesures d'urgence et a mis au point une approche de surveillance fondée sur le risque pour l'examen de ces manuels de mesures d'urgence préparés par les sociétés.	• <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> • Office national de l'énergie, lettre destinée à toutes les sociétés pétrolières et gazières – Programmes de protection civile et d'intervention et de sécurité, 2002 • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA Z662-07F – <i>Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz</i>, 2007 • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA-Z731-F03 (confirmée 2009) – <i>Planification des mesures et interventions d'urgence</i> (citée en référence dans la norme CSA-Z662-07F), 2003
L'Office national de l'énergie a examiné les manuels de mesures d'urgence des sociétés afin de s'assurer qu'ils ont été préparés conformément aux lois qui le régissent et à ses normes.	• <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA Z662-07F – <i>Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz</i>, 2007 • Association canadienne de normalisation, Norme CAN/CSA-Z731-F03 (confirmée 2009) – <i>Planification des mesures et interventions d'urgence</i> (citée en référence dans la norme CSA-Z662-07F), 2003 • Office national de l'énergie, lettre destinée à toutes les sociétés pétrolières et gazières – Programmes de protection civile et d'intervention et de sécurité, 2002
L'Office national de l'énergie a mis en œuvre des procédures de suivi visant les déficiences relevées pendant l'examen des manuels de mesures d'urgence.	• Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i>, 2009

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

Le présent audit vise la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 30 juin 2011. Certains tests ont porté sur des périodes pendant lesquelles les plans d'intervention d'urgence s'appuyaient sur des informations remontant à 1994. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 juin 2011.

Équipe d'audit

Premier directeur principal : Bruce Sloan

Premier directeur : George Stuetz

Directeur : James Reinhart

Amélie Beaupré-Moreau

Michael Cestnik

Adam Kennedy

Marc-Antoine Ladouceur

Marie-Soleil Nappert

Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708
ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Transports Canada	
1.45 Transports Canada devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action clair comprenant des mesures correctives précises à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit ainsi que des échéanciers qui régiront leur exécution. Plus particulièrement, le plan d'action devrait permettre de s'assurer de ce qui suit : • un processus de planification national des inspections fondé sur le risque est élaboré et mis en œuvre; • les activités de surveillance de la conformité et de suivi sont documentées de façon adéquate; • les lacunes en matière de lignes directrices pour la surveillance de la conformité et les activités de suivi sont comblées; • les rôles et les responsabilités quant à la surveillance de la conformité à la <i>Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses</i> et à ses règlements sont précisés; • un système de mesure du rendement qui permet au Ministère de faire rapport sur le taux de conformité réglementaire est mis en œuvre; • les exigences concernant l'examen et l'agrément des plans d'intervention d'urgence sont clarifiées;	Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Transports Canada prendra les mesures suivantes pour répondre aux constatations de l'audit : • Effectuer, d'ici janvier 2012, une évaluation des risques qui servira de fondement à l'échéancier des inspections qui devront être réalisées par le personnel de chaque bureau régional de Transports Canada. Les gestionnaires et les inspecteurs recevront une formation sur l'échéancier d'inspection fondé sur le risque avant la mise en œuvre de celui-ci en avril 2012. • Renforcer les lignes directrices, les outils et les processus relatifs à la surveillance de la conformité et documenter les procédures de suivi d'ici juin 2012; offrir une formation aux gestionnaires et aux inspecteurs sur les nouvelles mesures de surveillance et procédures de suivi d'ici octobre 2012; afin de soutenir l'examen des activités d'inspection de Transports Canada, mettre en place un programme d'assurance de la qualité d'ici avril 2013. • Clarifier et documenter les rôles et les responsabilités des divers groupes modaux du Ministère qui participent à l'inspection des marchandises dangereuses, dans un protocole d'entente mis à jour d'ici juin 2012. • Mettre à jour et mettre en œuvre une stratégie de mesure du rendement pour le programme de transport des marchandises dangereuses d'ici décembre 2012. La stratégie visera à orienter les pratiques actuelles de collecte de données sur le taux de conformité réglementaire et soutiendra le processus de rapport sur le rendement. • Examiner les politiques et les procédures du programme des plans d'intervention d'urgence à des fins d'approbation d'ici le 1^{er} juin 2012; élaborer des documents d'orientation améliorés pour le personnel d'ici le 31 décembre 2012; former le personnel et procéder à la mise en œuvre d'ici le 1^{er} avril 2013.

Recommandation	Réponse du Ministère
- des lignes directrices pour l'examen des plans d'intervention d'urgence sont établies; - un plan et un échéancier pour achever l'examen des plans d'intervention d'urgence sont élaborés et mis en œuvre. Le plan d'action devrait préciser quels membres du personnel sont responsables de chacun de ces éléments et prévoir les ressources nécessaires pour apporter les changements requis. (1.11-1.44)	
Office national de l'énergie 1.78 L'Office national de l'énergie devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action clair comprenant des mesures correctives précises à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit ainsi que des échéanciers qui régiront leur exécution. Plus particulièrement, le plan d'action devrait permettre de s'assurer de ce qui suit : - des lignes directrices améliorées visant à aider le personnel à réaliser ses activités de surveillance de la conformité (y compris l'examen des manuels de mesures d'urgence) sont élaborées et mises en œuvre; - les activités de surveillance de la conformité sont documentées de façon appropriée de manière à mettre en évidence que le principe de diligence raisonnable a été suivi; - le suivi des lacunes et des déficiences relevées, visant à vérifier si les sociétés réglementées ont mis en œuvre des mesures correctives, est effectué et documenté en temps opportun;	Réponse de l'Office — Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie établira et mettra en œuvre un plan d'action clair pour donner suite aux constatations de l'audit. L'Office préconise l'amélioration continue et a renforcé son processus de surveillance de la conformité au cours de l'exercice 2010-2011 pour exiger une justification et des approbations de niveau supérieur avant d'annuler une activité de surveillance de la conformité. De plus, le processus d'examen des exercices d'urgence et des manuels de mesures d'urgence exige maintenant un suivi et des documents à l'appui indiquant les lacunes et les déficiences relevées. Le processus d'exercice d'urgence requiert également un examen et l'approbation par un supérieur de tous les rapports. L'Office s'emploie également à améliorer le processus de révision des manuels de mesures d'urgence des sociétés et, d'ici janvier 2012, évaluera l'exhaustivité des renseignements essentiels qu'ils contiennent. D'ici mars 2012, l'Office assurera un suivi, documentera les cas où des renseignements essentiels sont manquants et traitera les lacunes et les déficiences. D'ici avril 2012, l'Office renforcera son processus de surveillance de la conformité pour veiller à ce que des mesures de suivi soient prises en temps opportun pour traiter les lacunes et les déficiences, et qu'elles soient documentées de manière appropriée. L'Office élaborera des critères pour établir une distinction entre les

Recommandation	Réponse du Ministère
• tous les manuels de mesures d'urgence des sociétés et leurs mises à jour sont vérifiés pour s'assurer qu'ils contiennent les renseignements essentiels requis et que ces renseignements sont adéquats, et les résultats de cet examen servent à mettre à jour le profil de risque des sociétés; • l'évaluation de la cote de risque d'une société est fondée sur des données exactes et suffisantes. Le plan d'action devrait préciser quels membres du personnel sont responsables de chacun de ces éléments et prévoir les ressources nécessaires pour apporter les changements requis. (1.46-1.77)	déficiences majeures et mineures. Des critères relatifs à l'examen et aux approbations des activités de surveillance de la conformité par des supérieurs seront également élaborés. Une formation sera dispensée aux employés sur l'ensemble des processus actualisés. Enfin, d'ici avril 2012, l'Office entend améliorer sa planification fondée sur le risque en créant un processus d'évaluation de l'efficacité de son modèle de risque.

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable — Décembre 2011

Table des matières principale

	Le point de vue du commissaire
	Points saillants — Chapitres 1 à 5
	Annexe
Chapitre 1	Le transport de produits dangereux
Chapitre 2	La science environnementale
Chapitre 3	L'application de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>
Chapitre 4	Une étude de la gestion des pêches pour en assurer la durabilité
Chapitre 5	Une étude de la surveillance environnementale
Chapitre 6	Les pétitions en matière d'environnement

