

Mémoire d'Ingénieurs Canada présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Étude du projet de loi C-69 : Loi édictant la
Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la
Régie canadienne de l'énergie, modifiant la
Loi sur la protection de la navigation et
apportant des modifications corrélatives à
d'autres lois

Pour toute question concernant la teneur de ce mémoire, prière de s'adresser à :

Joey Taylor
Gestionnaire, Affaires publiques
Ingénieurs Canada
joey.taylor@ingenieurscanada.ca
613.232.2474, poste 213

Aperçu

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles souhaite connaître le point de vue des Canadiens et des Canadiennes sur la portée du projet de loi C-69 : *Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.*

Pour travailler dans le domaine du génie au Canada, il faut détenir un permis d'ingénieur délivré par l'organisme de réglementation de la province ou du territoire d'exercice. Les ingénieurs sont les seules personnes à pouvoir utiliser légalement le titre d'ingénieur. Ce processus d'attribution du permis garantit que les candidats répondent aux exigences relatives à la formation universitaire, à l'expérience professionnelle, à la langue, à la bonne moralité, au professionnalisme et à l'éthique, et que les ingénieurs sont tenus responsables de leur travail non seulement par l'organisme de réglementation, mais aussi par leur employeur.

Les ingénieurs sont le moteur d'une grande partie de l'économie du Canada. Les ressources naturelles, la fabrication, les infrastructures de transport, les technologies et bon nombre d'autres secteurs dépendent de l'expertise d'ingénieurs. Le Canada étant l'un des cinq principaux exportateurs mondiaux de services d'ingénierie, l'expertise et la compétence de ses ingénieurs contribuent à l'économie canadienne et à l'économie mondiale. Ingénieurs Canada estime qu'il est impératif d'améliorer les évaluations d'impact et les processus réglementaires fédéraux en vue d'accroître la participation de plusieurs groupes d'un bout à l'autre du Canada, y compris la profession d'ingénieur, et ainsi stimuler l'économie.

Ingénieurs Canada comprend le besoin d'équilibrer à la fois les activités économiques et les pratiques de protection de l'environnement. Les ingénieurs de tout le pays œuvrent quotidiennement pour atteindre cet équilibre, tout en assurant la sécurité publique. En raison de la perspective unique des ingénieurs au Canada, Ingénieurs Canada recommande ce qui suit pour améliorer et renforcer le Projet de loi C-69 :

- que l'article 11 de la *Loi sur l'évaluation d'impact* soit élargi afin d'inclure la consultation des ingénieurs du Canada;
- que le paragraphe 22(1) de la *Loi sur l'évaluation d'impact* soit modifié pour y ajouter « les aspects liés à l'évaluation de la résilience climatique et des risques de vulnérabilité climatique des infrastructures publiques à l'aide du Protocole du Comité sur la vulnérabilité de l'ingénierie des infrastructures publiques (CVIIP) d'Ingénieurs Canada en ce qui concerne le projet désigné » en tant que facteur dont doit tenir compte l'Agence canadienne d'évaluation d'impact dans ses évaluations d'impact;
- que le paragraphe 22(1) de la *Loi sur l'évaluation d'impact* soit modifié pour y ajouter « les observations reçues d'un ingénieur du Canada participant à toute partie d'un projet désigné » en tant que facteur dont doit tenir compte l'Agence canadienne d'évaluation d'impact dans ses évaluations d'impact;
- que le règlement pris en vertu de l'alinéa 112a) prévoie que, lorsque le projet comporte des activités d'ingénierie, la consultation d'ingénieurs soit exigée en vue de la description

initiale du projet qu'un promoteur doit déposer à l'Agence canadienne d'évaluation d'impact;

- que le règlement pris en vertu de l'alinéa 112a) comporte un processus d'évaluation des risques climatiques, comme le Protocole du CVIIP d'Ingénieurs Canada, en vue de la description initiale du projet qu'un promoteur doit déposer à l'Agence canadienne d'évaluation d'impact;
- que, en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, le gouvernement fédéral envisage que les facteurs d'impact soient étudiés par un ingénieur, en particulier au regard des évaluations de la résilience climatique et des risques de vulnérabilité des infrastructures publiques;
- que la *Loi sur l'évaluation d'impact*, la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* et la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soient modifiées afin qu'il soit clair que, à chaque étape des exigences de rapports prévues par le règlement, quiconque chargé d'activités d'ingénierie doit être titulaire d'un permis d'exercice délivré par la zone de compétence dans laquelle l'évaluation d'impact est menée;
- que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soit modifiée afin qu'il soit clair que des ingénieurs doivent être précisément conviés aux consultations et aux décisions publiques liées au secteur canadien de l'énergie dans les cas où des travaux d'ingénierie sont nécessaires;
- que, conformément à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, les ingénieurs du Canada soient consultés dans le cadre de l'examen de projet mené subséquemment par la commission d'audience mixte lorsque des activités d'ingénierie sont à l'étude et feront l'objet de discussions;
- que l'Agence canadienne d'évaluation d'impact offre une flexibilité accrue dans l'établissement du calendrier des examens environnementaux et réglementaires d'un projet;
- que les audiences de la commission mixte CCTE-ACEE fassent appel à l'expertise en génie d'un ingénieur du Canada.

Il est important que le gouvernement collabore activement avec Ingénieurs Canada et consulte l'organisme pour veiller à ce que les perspectives des ingénieurs soient prises en compte pendant l'élaboration et la modification de ces cadres réglementaires.

Loi sur l'évaluation d'impact

Ingénieurs Canada appuie la démarche proposée, c'est-à-dire que les projets désignés soient examinés par l'Agence canadienne d'évaluation d'impact proposée et par les organismes de réglementation fédéraux concernés. Ingénieurs Canada recommande toutefois que les évaluations prévues par la *Loi sur l'évaluation d'impact* abordent les facteurs économiques, environnementaux et sociaux en permettant ainsi de mieux comprendre les incidences des projets désignés sur les collectivités du Canada. Pour ce faire, Ingénieurs Canada croit que les modifications législatives doivent être examinées par des ingénieurs du pays.

Recommandation n° 1 : Que la *Loi sur l'évaluation d'impact* soit élargie afin d'inclure la consultation des ingénieurs du Canada

Le processus d'évaluation environnementale fédérale qui est proposé aura un impact considérable sur les grands projets au Canada, à la fois à court et à long terme. Ingénieurs Canada considère que les personnes qui réalisent les évaluations d'impact des projets désignés conformément à la *Loi sur l'évaluation d'impact* doivent avoir des niveaux élevés de compétences techniques et d'éthique et qu'ils sont tenus professionnellement responsables de leurs actes.

Au Canada, le génie est régi, en vertu des lois provinciales et territoriales, par les 12 organismes de réglementation provinciaux et territoriaux. Il revient à ces derniers de tenir tous les ingénieurs responsables de l'exercice de leurs fonctions de manière professionnelle, éthique et compétente, dans le respect des lois sur le génie, des normes déontologiques et du cadre juridique en vigueur dans la province ou le territoire. Le premier point des codes de déontologie souligne que les détenteurs du permis d'ingénieur doivent privilégier la sécurité, la santé et le bien-être publics de même que la protection de l'environnement. Les normes techniques et les normes de conduite professionnelle sont établies et mises à jour par les organismes de réglementation pour tous les ingénieurs exerçant dans la zone de compétence desdits organismes.

En imposant que seuls les ingénieurs réalisent l'évaluation des travaux d'ingénierie conformément à la *Loi sur l'évaluation d'impact*, le gouvernement fédéral assure au public que les décisions seront prises de façon appropriée et que les preuves collectées seront impartiales et dans l'intérêt du public. Ces niveaux de responsabilité contribueront à un meilleur processus de gestion des risques.

Parallèlement aux propositions d'amendements au projet de loi C-69, Ingénieurs Canada recommande les modifications suivantes :

- que l'article 11 de la *Loi sur l'évaluation d'impact* soit élargi afin d'inclure la consultation des ingénieurs du Canada;
- que le paragraphe 22(1) de la *Loi sur l'évaluation d'impact* soit modifié pour y ajouter « les observations reçues d'un ingénieur du Canada participant à toute partie d'un projet désigné » en tant que facteur dont doit tenir compte l'Agence canadienne d'évaluation d'impact dans ses évaluations d'impact.

Ingénieurs Canada demande que les données probantes ou les évaluations qui touchent des questions d'ingénierie ne soient prises en considération que si ceux qui les soumettent sont titulaires d'un permis d'exercice dans la zone de compétence visée. Cette mesure s'appliquerait aux données probantes présentées à un comité ou à une commission par des représentants du gouvernement, de l'industrie ou du milieu universitaire, ainsi que du grand public. Actuellement, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne prévoit nullement que ce soient des ingénieurs qui assument la responsabilité des activités qui exigent un savoir-faire en génie.

Seules les dépositions d'ingénieurs chevronnés devraient avoir valeur de témoignages d'expert dans le cadre de consultations ou d'audiences de commissions fédérales ou de comités d'examen lorsque celles-ci traitent de travaux d'ingénierie, et cette exigence devrait être expliquée clairement à ceux qui prennent

part à ces processus. Les non-ingénieurs qui se prononcent sur des questions d'ingénierie devraient être tenus de déclarer qu'ils ne sont pas des ingénieurs titulaires d'un permis d'exercice, puisqu'il est risqué, du point de vue de la sécurité du public, de se fier à la déposition d'un témoin qui n'est pas titulaire d'un permis d'exercice du génie.

Ingénieurs Canada recommande que le règlement pris en vertu de l'alinéa 112a) prévoie que, lorsque le projet comporte des activités d'ingénierie, la consultation d'ingénieurs soit exigée en vue de la description initiale du projet qu'un promoteur doit déposer à l'Agence canadienne d'évaluation d'impact.

Recommandation n° 2 : Que la *Loi sur l'évaluation d'impact* prévoie l'intégration d'objectifs relatifs à la résilience climatique et aux risques dans les processus fédéraux d'évaluation d'impact

Des infrastructures résilientes sont essentielles à la productivité des sociétés, à la stabilité de leurs différents secteurs et à la compétitivité et renforcent la confiance du public dans les infrastructures civiles. Le Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes indique que bon nombre des infrastructures existantes sont vulnérables aux effets des conditions climatiques extrêmes, dont la fréquence et la gravité augmentent. Les phénomènes météorologiques extrêmes qui touchent les infrastructures de transport vulnérables peuvent avoir des effets dévastateurs sur les collectivités, les secteurs essentiels de la chaîne d'approvisionnement mondiale et la sécurité publique. Pour favoriser la confiance du public envers les évaluations d'impact, il est primordial que le gouvernement fédéral veille à l'application systématique des évaluations des risques liés aux changements climatiques tout au long du cycle de vie de ses projets.

Le risque est mesuré par le produit de la probabilité qu'une catastrophe climatique survienne et les conséquences ou les impacts d'une telle catastrophe sur un projet ou ses composantes. Normalement, les évaluations de risque envisagent à la fois le scénario aux incidences les plus vraisemblables et le scénario aux incidences graves les moins susceptibles de survenir. Les risques évalués sont gérés en explorant les possibilités d'adaptation existantes.

Il est essentiel que la *Loi sur l'évaluation d'impact* prévoie une démarche cohérente, exhaustive et fondée sur une planification en matière d'évaluation d'impact. En effet, il est important que les évaluations d'impact et les décisions qui en découlent se fondent sur les meilleurs outils, données et analyses connus qui permettent de traiter et d'atténuer les impacts climatiques sur les infrastructures vulnérables du pays. Le gouvernement étant passé d'un modèle d'évaluation environnementale à un modèle d'évaluation des impacts, les décisions doivent être responsables et les critères d'évaluation doivent être clairement présentés. Le projet de loi C-69 doit être amendé pour faire en sorte que les projets soient approuvés en fonction de leur capacité à soutenir les cibles canadiennes en matière de climat tout en assurant la sécurité du public.

Ingénieurs Canada est d'avis que le paragraphe 22(1) de la *Loi sur l'évaluation d'impact* devrait être modifié pour y ajouter « les aspects liés à l'évaluation de la résilience climatique et des risques de vulnérabilité climatique des infrastructures publiques à l'aide du Protocole du Comité sur la vulnérabilité de l'ingénierie des infrastructures publiques (CVIIP) d'Ingénieurs Canada en ce qui concerne le projet

désigné » en tant que facteur dont doit tenir compte l'Agence canadienne d'évaluation d'impact dans ses évaluations d'impact.

Rappelons que le Protocole du CVIIP examine systématiquement les données historiques sur le climat et prévoit la nature, la gravité et la probabilité de changements et d'événements climatiques à venir. Il établit également la capacité d'adaptation d'un projet d'infrastructures en s'appuyant sur sa conception, son fonctionnement et sa maintenance. Il inclut une estimation de la gravité des impacts climatiques sur les éléments d'infrastructures pour permettre l'identification des composants les plus à risque et la nature de la menace de l'impact des changements climatiques. Ces renseignements peuvent servir à prendre des décisions informées afin de déterminer quels composants doivent être adaptés et la façon de les adapter, en particulier en ajustant la conception ou en modifiant les procédures opérationnelles ou de maintenance. Le protocole du CVIIP a été utilisé 45 fois au Canada et deux fois à l'étranger.

Le gouvernement du Canada a annoncé en juin 2018 que, dans le cadre du plan Investir dans le Canada, les demandeurs de financement fédéral pour de nouveaux projets d'infrastructure publique d'envergure devront désormais évaluer la façon dont leur projet contribuera à la pollution par le carbone ou permettra de la réduire, et tenir compte des risques liés aux changements climatiques dans le cadre de l'emplacement, de la conception et de l'exploitation prévue des projets. Le Protocole du CVIIP d'Ingénieurs Canada fait partie des trois méthodologies que l'Optique des changements climatiques estime conformes à la norme ISO 31000.

Cet investissement constitue une première étape importante. Néanmoins, Ingénieurs Canada recommande que le règlement pris en vertu de l'alinéa 112a) comporte un processus d'évaluation des risques liés aux changements climatiques, comme le Protocole du CVIIP d'Ingénieurs Canada, en vue de la description initiale du projet qu'un promoteur doit déposer à l'Agence canadienne d'évaluation d'impact.

Afin que les évaluations d'impact et les divers facteurs afférents à un projet soient bien analysés, Ingénieurs Canada estime que l'Agence canadienne d'évaluation d'impact devrait offrir une flexibilité accrue dans l'établissement du calendrier des évaluations de projet. Il est nécessaire d'établir les calendriers des évaluations environnementales et d'impact; toutefois, les délais devraient être établis en fonction du projet, afin de prévoir suffisamment de temps pour mener une collecte et une analyse adéquates des données, effectuer une consultation auprès des ingénieurs, découvrir les complexités du projet et y trouver des solutions convenables, ainsi que bien tenir compte des répercussions potentielles du projet sur l'environnement, l'économie et la sécurité publique.

Tablant sur d'autres amendements proposés au projet de loi C-69, Ingénieurs Canada recommande les modifications suivantes :

- que, en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, le gouvernement fédéral envisage que les facteurs d'impact soient étudiés par un ingénieur, en particulier au regard des évaluations de la résilience climatique et de la vulnérabilité climatique des infrastructures publiques;

- que l'alinéa 112a) soit modifié de façon à prévoir que la consultation d'ingénieurs soit exigée en vue de la description initiale du projet qu'un promoteur doit déposer à l'Agence canadienne d'évaluation d'impact;
- que l'Agence canadienne d'évaluation d'impact offre une flexibilité accrue dans l'établissement du calendrier des examens environnementaux et réglementaires d'un projet.

Loi sur l'Office national de l'énergie

Les ingénieurs interagissent avec les responsables des pipelines et des lignes de transmission réglementés par l'Office national de l'énergie, et participent directement à la planification des interventions en cas d'urgence ainsi qu'à la conception, à la construction, à l'entretien, à la remise en état et au démantèlement des infrastructures publiques du Canada. Ingénieurs Canada a été ravi de lire que le comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie, dans son rapport définitif, reconnaissait le rôle crucial que les idées et les activités d'ingénierie jouaient dans le secteur canadien de l'énergie. Tel que nous l'avons mentionné précédemment dans ce mémoire, les ingénieurs ont des responsabilités en matière de reddition de comptes qui sont régies, en vertu des lois, par 12 ordres professionnels provinciaux et territoriaux. Nous avons besoin de tels niveaux de responsabilité dans le secteur canadien de l'énergie.

Ingénieurs Canada a été encouragé par le rapport du comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie à l'égard de l'apport essentiel de l'expertise en génie au sein du secteur canadien de l'énergie et reconnaît qu'il s'agit d'une première étape importante en vue de son inclusion. Cependant, il est impératif d'aborder et de modifier certains détails essentiels contenus dans le projet de loi.

D'abord, dans son rapport, notamment à la section 4 intitulée « La participation du public », le comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie précise plusieurs types d'intervenants à consulter relativement au système de réglementation des infrastructures énergétiques. Ingénieurs Canada est d'avis que, tel quel, l'encadré « Qui peut participer? » est trop vaste et devrait être circonscrit afin d'y inclure expressément les idées, les perspectives et l'expertise objective des ingénieurs du pays. Ingénieurs Canada propose donc l'amendement suivant :

- que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soit modifiée afin qu'il soit clair que des ingénieurs doivent être expressément conviés aux consultations et aux décisions publiques liées au secteur canadien de l'énergie dans les cas où des travaux d'ingénierie sont nécessaires.

Par ailleurs, dans son rapport, en particulier dans la section « Examen du projet : La détermination de sa conformité avec l'intérêt national », le comité d'experts mentionne clairement que « [c]ette étape d'examen d'un projet important n'est pas destinée à constituer un examen approfondi des détails tels

que l'ingénierie du projet [...], car ces facteurs seront étudiés à l'étape subséquente de l'examen par la Commission d'examen conjoint¹ ».

Dans ce contexte, afin de veiller à ce que les détails d'un projet propres au génie soient adéquatement étudiés, il est impératif que les ingénieurs soient consultés dans le cadre de l'examen de la commission d'audience mixte lorsque des activités d'ingénierie sont à l'étude et feront l'objet de discussions. Il est également essentiel que l'on fasse appel à l'expertise professionnelle et objective des ingénieurs dans le processus décisionnel.

En ce qui a trait à la proposition de deuxième processus d'approbation réglementaire détaillé mené par la nouvelle Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE) et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), il est primordial que les ingénieurs du pays soient consultés afin de fournir une analyse exhaustive des activités d'ingénierie et ainsi de prévenir les risques d'un projet en ce qui a trait à l'environnement, à l'économie canadienne et à la sécurité publique.

En outre, tablant sur les propositions actuelles contenues dans le projet de loi C-69, Ingénieurs Canada recommande les amendements suivants :

- que la *Loi sur l'évaluation d'impact*, la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* et la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soient modifiées afin qu'il soit clair que, à chaque étape des exigences de rapports prévues par le règlement, quiconque chargé d'activités d'ingénierie doit être titulaire d'un permis d'exercice délivré par la zone de compétence dans laquelle l'évaluation d'impact est menée;
- que les audiences de la commission mixte CCTE-ACEE fassent appel à l'expertise en génie d'un ingénieur du Canada.

À propos de nous

Ingénieurs Canada est l'organisme national constitué des 12 organismes de réglementation du génie qui sont chargés de délivrer les permis d'exercice aux 290 000 ingénieurs du pays. Nous travaillons tous ensemble à la promotion de la profession dans l'intérêt du public.

¹ Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie, *Progresser, ensemble. Favoriser l'avenir énergétique propre et sécuritaire du Canada*, 2017, www.rncan.gc.ca/sites/www.rncan.gc.ca/files/pdf/NEB%20Modernization-Report-FR-WebReady.pdf (accès le 20 juin 2018).